

acta universitatis lodziensis

FOLIA IURIDICA

66

Aldona Domańska

ZASADY SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ WE WSPÓŁCZESNYM POLSKIM PRAWIE KONSTYTUCYJNYM

N. Gmł.
253 546



WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO • ŁÓDŹ 2001



REDAKCJA NAUKOWO-DYDAKTYCZNA
„FOLIA IURIDICA”

Stefan Lelental, Cezary Kosikowski, Anna Florek

RECENZENT

Bogusław Banaszak

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Małgorzata Szymańska

REDAKTOR TECHNICZNY

Wiesława Łubiech

KOREKTOR

Anna Ciach



OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁA

Barbara Grzejszczak

2-gi
egz.

P 23 283

66. 2001

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
2001

Wydanie I. Ark. wyd. 10,7

Ark. druk. 11,125. Papier kl. III, 80 g, 70 × 100

Przyjęto do Wydawnictwa UŁ 20.12.1999 r.

Zam. 30/3204/2001. Cena zł 20,-

Drukarnia Uniwersytetu Łódzkiego

90-236 Łódź, ul. Pomorska 143

ISSN 0208-6069

KC 138/2001

20.04.

WSTĘP

Cytowane wyżej słowa św. Augustyna (354–430), choć wypowiedziane wiele wieków temu, nie straciły na aktualności i dziś – u schyłku XX wieku. Bo czy można wyobrazić sobie ustrój, w którym naczelną wartością nie byłyby zasady sprawiedliwości? Wszak stabilność państwa, zarówno polityczna, jak i społeczna, winna być zbudowana właśnie na sprawiedliwości społecznej realizowanej i gwarantowanej przez prawo.

Centralnym zagadnieniem etyki, polityki, prawa, a także filozofii od wielu już wieków jest właśnie sprawiedliwość. Współczesna filozofia odeszła od arystotelesowskiej teorii sprawiedliwości². Po części spowodowane to było odejściem od klasycznej koncepcji bytu i natury. Oddzielenie tego co normatywne, od tego co faktyczne, wprowadził Kant. Kluczowym zagadnieniem było tu pojmowanie kryterium dobra lub słuszności i jego relacja z człowiekiem.

W literaturze przedmiotu odwiecznie toczy się spór wokół pojęcia „sprawiedliwość”. Powstała ogromna liczba teorii sprawiedliwości. Próbę zdefiniowania tego pojęcia podejmowali niemal wszyscy wielcy przedstawiciele nauki – począwszy od klasycznych filozofów prawa i polityki, po współczesnych przedstawicieli nauk prawnych, filozofii, etyki, a także polityki. Spektrum obiegowych znaczeń słowa „sprawiedliwość” zmieniało się od odnoszenia go do bezwzględnej równości wszystkich ludzi i miłosierdzia, aż do wyrafinowanych konstrukcji polityczno-prawnych³. Niniejsza praca poświęcona jest współczesnemu rozumieniu zasad sprawiedliwości społecznej w polskim prawie konstytucyjnym.

Kategoria „sprawiedliwość społeczna” pojawiła się w literaturze z zakresu historii myśli filozoficzno-prawnej po raz pierwszy w książce L. Taparellego opublikowanej w 1840 r. we Włoszech, a potem w 1844 r. u A. Rosminiego⁴.

¹ Św. Augustyn, *O państwie Bożym. Przeciw poganom ksiąg XXII*, przekł. W. Kornatowski, Warszawa 1977, s. 223.

² Por. rozdz. I niniejszej pracy.

³ Por. rozdz. I niniejszej pracy.

⁴ M. Piechowiak, *Sprawiedliwość społeczna jako podstawa porządku prawnego*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993, s. 65.

Mimo upływu ponad 150 lat od tego wydarzenia nie sformułowano definicji sprawiedliwości społecznej, która byłaby powszechnie akceptowana.

W literaturze przedmiotu istnieje pogląd, zgodnie z którym „kwalifikacja sprawiedliwości jako »społecznej« ma sens podwójny – obiektywny i subiektywny”⁵. W sensie obiektywnym odnosi się ona do stosunków wzajemnych między grupami społecznymi (nie jednostkami) oraz między tymi grupami i państwem. W sensie subiektywnym oznacza kategorię świadomości społecznej, a więc wiąże ona sprawiedliwość z poczuciem społecznym⁶.

Według innego poglądu prezentowanego przez doktrynę, zasady sprawiedliwości społecznej w skrajnym ujęciu można traktować dwojako: po pierwsze jako klauzule generalne sformułowane w konstytucji, po drugie jako zasady, których tylko część jest sprecyzowana w normach obowiązującego prawa⁷.

Według tej teorii zasady sprawiedliwości społecznej jako klauzule generalne są regułami odesłania, które funkcjonują na szczeblu konstytucji. Ponieważ treść tych zasad nie jest określona precyzyjnie, powstają problemy związane z korzystaniem z niej przez prawodawcę. Analizując dalej to zagadnienie należy się zastanowić, czy zasady te jako reguły odesłania są częścią systemu prawa. Jeśli tak, oznacza to rozszerzenie systemu prawa o wszystkie inne reguły odesłania, takie jak na przykład moralność czy słuszość. Jeżeli zaś uznamy, że reguły odesłania nie wchodzą w skład systemu prawa, wówczas zasady sprawiedliwości społecznej będą kryteriami oceny decyzji tworzenia i stosowania prawa. Będą więc to kryteria „nadające się dobrze jako podstawa oceny zewnętrznej praworządności materialnej właściwej demokratycznemu państwu prawnemu”⁸.

Inaczej należy rozumieć zasady sprawiedliwości społecznej, jeżeli będziemy traktować je jako reguły o charakterze ogólnym, częściowo wyrażone w prawie obowiązującym. Będą one stanowiły kryteria wewnętrzne oceny tego prawa w zakresie, w jakim są w nim wyrażone. Ocena ta jest bardzo ważna dla koncepcji praworządności materialnej. Postulat państwa prawnego stanowi bowiem „niejako ogniskową, w której skupiają się problemy wszelkiego rodzaju wartości konstytucyjnych”⁹.

Rozdział I Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej po noweli grudniowej z 1989 r. wyrażał nowy system zasad i wartości nawiązując do standardów

⁵ W. Sokolewicz, *Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne (Uwagi na tle ustawy z 29 XII 1989 o zmianie Konstytucji)*, Państwo i Prawo 1990, nr 4, s. 27.

⁶ Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 85.

⁷ Por. J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, Państwo i Prawo 1990, nr 6, s. 14.

⁸ Tamże, s. 14.

⁹ Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, s. 83.

zachodnioeuropejskich demokracji. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. deklaruje system wartości i priorytetów uznawany i realizowany przez demokratyczne państwa świata.

Naczelną wartością wyrażoną w Konstytucji RP jest dobro wspólne wszystkich obywateli oraz przyrodzona i niezbywalna godność człowieka, która stanowi źródło wszelkich praw i wolności człowieka i obywatela. Także w aktach międzynarodowych chronione są podobne dobra, a godność jest naczelną wartością wymienianą także przez naukę społeczną Kościoła katolickiego. W preambule Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka czytamy między innymi: „uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków rodziny ludzkiej stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie”. W preambułach międzynarodowych paktów praw człowieka uznaje się ponadto, że „prawa te wynikają z przyrodzonej godności człowieka”¹⁰. Godność jest więc nieodłączną właściwością każdego człowieka. Także Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 30 określa godność człowieka jako przyrodzoną, niezbywalną i nienaruszalną. W europejskiej tradycji kulturowej podstawowym postulatem wynikającym z uznania godności jest zakaz instrumentalnego traktowania człowieka i postulat traktowania człowieka jako cel sam w sobie¹¹. Uznanie godności stanowi zaś podstawę sprawiedliwości¹². Przy czym należy zauważyć, że w żadnym akcie prawnym nie znajdziemy definicji pojęcia „godność” lub „sprawiedliwość”. Także w teorii nie ma ustalonej treści tych terminów. „Wszelkie systemy prawa stanowionego, w których nie jest uznana [...] godność człowieka (dobro człowieka) za podstawę prawa, są w tej perspektywie pozbawione fundamentu sprawiedliwości”¹³. Poszanowanie więc tej godności wymaga by wartości uznane przez prawodawcę za podstawy życia społecznego danego państwa były tożsame z wartościami reprezentatywnymi dla całej społeczności. Oznacza to, jak sądzę, iż niemożliwym jest narzucanie akceptowania określonych wartości życia społecznego pod przymusem prawnym.

Jak już wyżej stwierdziłam, wartością *explicite* zadeklarowaną w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej są zasady sprawiedliwości społecznej. Niestety, „ani teksty aktów prawodawczych, ani orzecznictwo, ani doktryna nie sformułowały jeszcze jednoznacznego, a tym bardziej powszechnie przyjmowanego znaczenia tego terminu”¹⁴. Dlatego też za konieczne uznałam stworzenie opracowania poświęconego tylko temu zagadnieniu.

¹⁰ Por. *Prawa człowieka. Dokumenty*, Wrocław 1989.

¹¹ Por. M. Piechowiak, *Godność i równość jako podstawy sprawiedliwości*, Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju 1992, z. 1, s. 43.

¹² Por. preambuły Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i międzynarodowych paktów praw człowieka.

¹³ M. Piechowiak, *Pojęcie praw człowieka*, [w] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 20.

¹⁴ Z. Ziemiński, *Wartości...*, s. 84.

Celem autorki jest przedstawienie w niniejszej pracy treści zasad sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym. Dokonanie tego jest możliwe tylko w drodze analizy wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich i orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego traktujących o sprawiedliwości społecznej. Zakres badawczy rozdziałów III i IV dotyczy właśnie działania tych organów. Jednak dla jasności wywodów za celowe uznałam przedstawienie także zarysu historycznej ewolucji pojmowania pojęcia „sprawiedliwość”, co stanowi treść rozdziałów I i II. Główna część pracy dotyczy problematyki współczesnego rozumienia zasad sprawiedliwości społecznej, dlatego też podstawą źródłową pracy są przede wszystkim orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich. RPO wielokrotnie powoływał się w swych wystąpieniach na zasady sprawiedliwości społecznej. Postulował on zwłaszcza we wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego, że akty prawne niezgodne z tymi zasadami są *eo ipso* niezgodne z Konstytucją. Przegląd wystąpień rzecznika dotyczących zasad sprawiedliwości społecznej obejmuje trzy kadencje E. Łętowskiej, T. Zielińskiego i A. Zielińskiego. Analiza dotyczy więc praktyki tego urzędu z lat 1987–1999.

Rzecznik z mocy Konstytucji i ustawy o RPO zobowiązany jest do badania, czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji nie nastąpiło między innymi naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej. Jednakże nie jest to organ właściwy do interpretowania pojęć niezrozumiałych dla obywateli czy nie wyjaśnionych jednoznacznie przez doktrynę. Organem uprawnionym, a nawet zobowiązanym do tego jest Trybunał Konstytucyjny. Analiza orzecznictwa Trybunału dotyczącego zasad sprawiedliwości społecznej zawarta w pracy obejmuje lata 1986–1999.

Dla jasności dalszych rozważań koniecznym jest rozstrzygnięcie jeszcze jednej kwestii. Prawodawca w przepisach konstytucyjnych oraz w ustawie o RPO używa terminu „zasady sprawiedliwości społecznej”; zaś Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniach i Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach powołuje się najczęściej na „zasadę sprawiedliwości społecznej”. W literaturze przedmiotu natomiast pojęcie „zasada” i „zasady sprawiedliwości społecznej” używane są zamiennie. Sądzę, że prawidłowym określeniem jest termin „zasady”, gdyż jak w pracy niniejszej postaram się wykazać, sprawiedliwość społeczną tworzy wiele zasad.

Reasumując warto jeszcze raz podkreślić, iż zmiany polityczno-prawne, które zaistniały w Polsce po 1989 r.: liberalizm polityczny, zmiana, a następnie uchwalenie nowej demokratycznej Konstytucji Rzeczypospolitej, stworzyły możliwość współistnienia pozytywizmu prawnego i prawa naturalnego. Koncepcja demokratycznego państwa prawnego stworzyła zaś możliwość pełnej realizacji wartości – zasad sprawiedliwości społecznej. Wszystkie te przemiany czynią możliwość akceptacji myśli Monteskiusza: „Nie wszystko,

co jest prawem, jest z tej racji sprawiedliwe; lecz to co sprawiedliwe powinno stać się prawem”¹⁵.

Uznałam, iż we wstępie do niniejszego opracowania należy zastanowić się nad zagadnieniem, któremu literatura przedmiotu poświęciła niewiele miejsca, mianowicie nad związkiem wartości z zasadami w polskim prawie konstytucyjnym. Dopiero w końcu lat osiemdziesiątych, w okresie prac nad nową konstytucją, nasiliło się zainteresowanie zagadnieniem aksjologicznych podstaw konstytucji¹⁶. Członkowie komisji konstytucyjnej, powołani oddzielnie zarówno przez Sejm X jak i Senat I kadencji, wyrażali podobne opinie. W późniejszych pracach nad nową konstytucją problem wartości powracał wielokrotnie. Pojawił się wówczas pogląd, według którego właśnie od zagadnień aksjologicznych powinno rozpocząć się prace nad nową ustawą zasadniczą. Alicja Grześkowiak mówiła wówczas, że należy „wybrać wartości, na których powinien być zbudowany cały gmach państwa i zapisać je w konstytucji, nadając im walor wartości konstytucyjnych”¹⁷. Przecież „Konstytucja w państwie określa nie tylko urządzenia państwa i reguły życia publicznego, będąc jakby jej regulaminem, ale nade wszystko wskazuje, co stanowi dla wspólnoty wartość”¹⁸. Należy zgodzić się z tą wypowiedzią, wszak konstytucja jako ustawa zasadnicza jest w państwie aktem prawnym wyposażonym w szczególną moc prawną. Winna się cieszyć autorytetem społecznym, a więc winna też być nośnikiem istotnych dla obywateli wartości.

Podzielić należy też pogląd, że wartości w konstytucji powinny przemawiać przez „konkretne rozwiązania instytucjonalne, uprawnienia i obowiązki, jakie przepisy nakładają na organy władzy publicznej i obywateli oraz przyjęte procedury podejmowania i realizacji decyzji władczych”¹⁹.

W ocenie dużej części teoretyków prawa, a także filozofów, związek wartości i norm polega na tym, że normy są budowane na fundamencie

¹⁵ Monteskiusz (Ch.-L. de Secondan de Montesquieu), *Myśli*, Warszawa 1985, s. 56.

¹⁶ Wówczas to w wyniku prac nad zagadnieniem aksjologicznych podstaw konstytucji państwa prowadzonych w ramach Centralnego Programu Badań Podstawowych (11.12) powstały m. in. następujące opracowania: A. Grzegorzczak, *Aksjologiczna podstawa konstytucji państwa*, oraz P. Winczorek, *Aksjologiczne problemy nowej konstytucji PRL*, opublikowane w: „Studia Konstytucyjne” t. I, red. S. Zawadzki, Warszawa 1989, s. 202–212, 213–246; por. także S. Zawadzki, *Podstawy aksjologiczne Konstytucji Federacji Świata*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Szymczaka*, red. M. Domagała, Łódź 1994, s. 18–28.

¹⁷ A. Grześkowiak, *Aksjologia projektu konstytucji RP*, [w:] *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Materiały z sympozjum*, Lublin, 16 XII 1995, red. J. Krukowski, Tow. Nauk. KUL, Lublin 1995, s. 15.

¹⁸ Tamże, s. 15.

¹⁹ P. Winczorek, *Wartości naczelne „małej konstytucji” z 1992 r.*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 1, s. 11.

wartości, mają je chronić, promować i urzeczywistniać²⁰. Dziś uznaje się, że prawo pozytywne stanowi porządek regulujący ludzkie postępowanie, a istnienie pozytywnej regulacji prawnej gwarantuje realizację idei bezpieczeństwa prawnego. Obok tej wartości, jaką prawo ma realizować, niektórzy przedstawiciele doktryny wymieniają jeszcze celowość i sprawiedliwość²¹. Zarówno dobro ogółu społeczeństwa, jak i sprawiedliwość wymagają bezpieczeństwa prawnego. Sądzę, iż w hierarchii wartości zajmuje ono miejsce między celowością i sprawiedliwością. Wymogiem sprawiedliwości jest także stabilność prawa, bo przecież prawo oznacza także wolę bycia sprawiedliwym. L. L. Fuller pisał, że stosunki między państwem a obywatelem powinna cechować lojalność, którą określał mianem wewnętrznej moralności prawa²². Postulat ten wyklucza żądanie przestrzegania prawa niejasnego, nie opublikowanego, działającego wstecz itd. Współcześnie doktryna prawa konstytucyjnego bezpieczeństwa prawne uznaje za zasadę konstytucyjną. Uważam, iż bezpieczeństwo prawne, dla którego przyjęliśmy miano zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa to samoistna wartość konstytucyjna, która jest jednym z elementów służących realizacji zasad sprawiedliwości społecznej.

Bez wątpienia systematyka i analiza wartości, do których odwołuje się konstytucja, a więc i system prawny kraju jest sprawą podstawową, wszak one kształtują postawy obywatela w życiu społecznym.

Literatura filozoficznoprawna na temat wartości w prawie jest rozległa, lecz o tej, która jest, nie możemy powiedzieć, iż jest metodologicznie uporządkowana. Istnieje wiele znaczeń terminu „wartość”, któremu można poświęcić odrębną monografię, jednakże nie jest to celem niniejszej pracy.

W literaturze przedmiotu istnieje pewna typologia wartości konstytucyjnych. Tak więc wyróżnia się wartości, które służą realizacji interesów czy zapewnieniu korzyści poszczególnych obywateli; wartości instrumentalne, które pośrednio realizacji tych interesów mają służyć; wartości instytucjonalne, które występują przy organizowaniu działań prowadzących do realizacji dobra ogółu, oraz wartości wyznaczające, jakim celom ideowym grupa państwowa ma służyć²³. Przy czym znaczna część wartości konstytucyjnych to wartości instrumentalne i instytucjonalne.

²⁰ J. Tischner, *Myślenie według wartości*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1993, s. 389; A. Kojder, *Godność i siła prawna. Szkice socjologiczno-prawne*, Warszawa 1995, s. 163; S. Erlich, *Wiążące wzory zachowań. Rzecz o wolności systemów norm*, PWN, Warszawa 1995, s. 20–32; P. Winczorek, *Konstytucja i wartości*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, red. J. Trzciński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 35–57.

²¹ Por. G. Radbruch, *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*, [w:] *Współczesna teoria i filozofia prawa na zachodzie Europy. Wybór tekstów*, przekł. J. Stelmach, Kraków 1985, s. 49–57.

²² L. L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 1978, s. 68–75, 142, 166.

²³ Z. Ziemiński, *Wartości...*, s. 29.

Należy się zgodzić z poglądem prof. Z. Ziemińskiego, według którego wartości konstytucyjne, które związane są z ochroną dóbr poszczególnych obywateli, wymagają zabezpieczenia przez odpowiednie środki. Te zaś uznać należy za wartości instrumentalne i instytucjonalne²⁴. Do najczęściej zapisywanych w konstytucjach wartości instrumentalnych należą zobowiązania państwa do zapewnienia odpowiednich warunków ekologicznych, zapewnienia niezbędnej infrastruktury dla działalności ekonomicznej czy też zapewnienia środków wspierania rozwoju nauki, kultury i oświaty²⁵. Do wartości instytucjonalnych zalicza się zaś te, które mają na celu czy też związane są z realizacją zasady demokratycznego państwa prawnego. Dotyczy to przede wszystkim działalności instytucji, których celem jest zabezpieczenie poszanowania praw i wolności obywatelskich.

Wartości konstytucyjne, a tylko takie pozostają w kręgu moich zainteresowań w niniejszej pracy, są nierozdzielnie związane ze światopoglądem, religią czy prezentowaną przez daną społeczność ideologią. W przypadku sporu o wartości konstytucyjne przedmiotem oceny są pewne „społeczne stany rzeczy”²⁶. Powinny one być wyrażone przez odpowiednio właściwie skonstruowane normy konstytucyjne. Odniesieniem ich ma być dla jednych „dobro wspólne” dla innych „dobro ogółu” członków społeczeństwa danego państwa²⁷.

Zgoda co do tego, że państwo współczesne ma być światopoglądowo neutralne, nie oznacza zgody na neutralność etyczną państwa i prawa. Wszak „dla konstrukcji demokratycznego państwa prawnego sprawą nader istotną, a zarazem nader delikatną, jest sprawa wartości, które konstytucja powinna wyrażać, a prawo realizować. Można się bowiem odcinać od ideologii, jednakże każde państwo istniejące aktualnie jest realizacją pewnej filozofii, czy chcemy czy nie chcemy [...] Chodzi więc o to, by postawić pewne zdrowe podstawy filozoficzne państwa, którego prawną konstrukcję daje konstytucja”²⁸. Warto tu przytoczyć dłuższy fragment wypowiedzi ks. bpa Tadeusza Pieronka, który uważa, że „państwo nie może być neutralne aksjologicznie i musi się oprzeć na uznanych wartościach. Problem zaczyna się wówczas, gdy przychodzi odpowiedzieć na pytanie, jakie to mają być wartości? Zapewne muszą to być wartości powszechnie uznane, nie oznacza to jednak, że przez wszystkich. Inny zakres wartości chroniony jest przez państwo jako moralna podstawa jego bytu, inny natomiast przez wspólnoty religijne, nieco inny przez Kościół katolicki, niż przez Kościoły protestanckie itd. Nie znaczy to, że te kręgi wartości się wykluczają, przeciwnie, są

²⁴ Tamże, s. 59.

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże, s. 26.

²⁷ Por. rozdz. I niniejszej pracy.

²⁸ J. Zakrzewska, *Nowa konstytucja Rzeczypospolitej*, Państwo i Prawo 1990, nr 4, s. 11.

w dużej mierze zbieżne, ale nie tożsame. [...] Państwo demokratyczne, a więc pluralistyczne, jeśli chce takim zostać, nie może chronić np. drogą stanowionych praw wszystkich wartości uznawanych przez swoich obywateli, mogą się one bowiem wykluczać i dlatego państwo jest zmuszone dokonać wyboru”²⁹. Jednakże trzeba pamiętać, że „nie każde prawo stanowione, tylko dlatego, że jest stanowione, jest jedynym źródłem ładu i sprawiedliwości”³⁰. Ten długi fragment wypowiedzi wskazuje, jak trudne i kontrowersyjne są kwestie dotyczące wartości, które prawodawca ma rozstrzygnąć.

Jak już wyżej pisałam, w filozofii prawa istnieje wiele teorii traktujących o wartościach³¹. Na temat pojmowania zasad i wartości napisano już setki publikacji, których nie sposób tu zreferować. Nie chcąc powtarzać utwierdzonych już w literaturze teorii uznałam za konieczne pominięcie tego zagadnienia w niniejszej pracy. Choć są one interesujące, to jednak nie są przedmiotem analizy. To pobieżne przedstawienie typologii lub rodzajów wartości miało tylko na celu zasygnalizowanie tego bardzo złożonego problemu.

Współcześnie pozytywizm prawniczy słusznie czyni ustępstwa na rzecz prawa natury, gdyż pozytywistyczne poleganie tylko na prawie stanowionym oznacza aksjologiczną neutralność, a niemożliwym i niesłusznym jest eliminowanie wartości z porządku prawnego państwa. Wszak niezależnie od tego jak je nazwiemy, etycznymi, moralnymi, społecznymi czy też jeszcze inaczej, zawsze pozostaną wartościami bez względu na to, czy je akceptujemy czy nie. Problem nie polega na rozstrzyganiu o ich istnieniu, ale na ich urzeczywistnianiu. Nie można przedstawić obiektywnych dowodów na ich istnienie. One po prostu są i to nie podlega żadnym wątpliwościom i dyskusjom. Także ustawodawstwo i orzecznictwo innych państw uznaje potrzebę, a nawet konieczność legalizacji i realizacji wartości konstytucyjnych³². Należy zgodzić się ze stanowiskiem Związkowego Trybunału Konstytucyjnego RFN, według którego: „Ustawa zasadnicza [...] wprowadziła obiektywny system wartości. [...] Ten system wartości, którego centralnymi elementami

²⁹ Cytuję za: J. Zakrzewska, *Nowa konstytucja...*, s. 5.

³⁰ Tamże.

³¹ W filozofii wartości wyróżnia się przede wszystkim dwa nurty: subiektywistyczny i obiektywistyczny. W literaturze przedmiotu możemy przeczytać także o podejściu materialistycznym i idealistycznym; teoriach kognitywistycznych i akognitywistycznych (nonkognitywistycznych). Ze względu na uzasadnienie wartości i ocen wyróżnia się także: emotywnizm, intuicjonizm i naturalizm. Por. M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Uzasadnienie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, PWN, Warszawa 1988, s. 110–114.

³² Związkowy Trybunał Konstytucyjny w Republice Federalnej Niemiec uznał, że podstawowe prawa obywatelskie zawierają elementy, które rozstrzygają o istnieniu pewnego systemu wartości istotnych dla współczesnego społeczeństwa i niezależnych bezpośrednio od jednostki (B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne a ochrona podstawowych praw obywatelskich. RFN, Austria, Szwajcaria*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Prawo CCI, Wrocław 1990, s. 126).

są: swobodny rozwój osobowości oraz godności człowieka, musi oddziaływać na wszystkie dziedziny prawa; ustawodawstwu, administracji i wymiarowi sprawiedliwości wytycza on główne kierunki i dostarcza impulsów”³³.

Analizując zagadnienie sprawiedliwości społecznej należy także zastanowić się nad pojęciem „zasada prawna”, „zasada konstytucyjna”. To właśnie zasady wyrażają w konstytucji wartości tworzące jej aksjologiczną podstawę.

W literaturze, nie tylko prawa konstytucyjnego, zauważyć można zjawisko przypadkowego posługiwania się terminem „zasada”. Oceny takie wypowiedziane były już przed wielu laty, powtarzane są i dzisiaj³⁴. Najłatwiej jest się o tym przekonać porównując poglądy różnych autorów cytowane w publikacjach z zakresu prawa konstytucyjnego³⁵.

Pojęcie „zasada prawna”, „zasada konstytucyjna” jest bardzo szeroko opisywane w literaturze przedmiotu³⁶. Całościowa analiza tego zagadnienia mogłaby stanowić odrębną pracę, zaś marginalne, skrótowe jego przedstawienie nie byłoby ani dla mnie, ani z pewnością dla czytelnika satysfakcjonujące. Nie chcę także powtarzać utwierdzonych już w literaturze teorii. Najtrafniejszym określeniem zasady jako normy wyrażającej naczelną wartość jest jej znaczenie dyrektywne. Oznacza ono zasadę jako jakąś „z pewnego względu szczególnie doniosłą dyrektywę postępowania, która ma charakter nadrzędny w stosunku do innych norm w obrębie systemu prawnego, między innymi ze względu na jej szczególnie wyraźne uzasadnienie aksjologiczne w jakichś ocenach doniosłych dla konstruowania systemu prawnego”³⁷. Niekiedy pojęcia tego używa się dla określenia wszystkich norm zawartych w konstytucji. Pamiętać należy, że zawsze uznanie bądź nie uznanie określonych zasad wiąże się z akceptacją lub odrzuceniem wartości, którym prawo ma służyć.

Zasady ogólne zawarte w jednym odrębnym rozdziale konstytucji pojawiły się po raz pierwszy w konstytucji francuskiej z 1791 r. Znajdujemy tam fragment zatytułowany „Zasady podstawowe gwarantowane przez Konstytucję”. Nie jest to jednak katalog zasad ustrojowych w dzisiejszym

³³ Tamże.

³⁴ Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.

³⁵ Por. B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993; J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994; *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996; *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1997.

³⁶ Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa...*; P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997; A. Pułło, *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, Państwo i Prawo 1995, nr 8, s. 16 i n.; P. Sarnecki, *Systematyka konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 20–34; M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] *Charakter i struktura...*, s. 58–77; Cz. Znamierowski, *Oceny i normy*, PWN, Warszawa 1957.

³⁷ Z. Ziemiński, *Wartości...*, s. 55.

rozumieniu, które były zawarte *de facto* w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, ale raczej deklaracja praw obywatelskich³⁸.

Pojęcie zasad podstawowych we współczesnym rozumieniu pojawiło się dopiero po I wojnie światowej. Współczesne akty konstytucyjne zawierają odrębne rozdziały dotyczące zasad ustrojowych, konstytucyjnych państwa³⁹.

Faktem jest, że jedynie Polska wprowadziła do swojego systemu zasad i wartości „sprawiedliwość społeczną”. Jednak w wielu konstytucjach innych państw pojawia się pojęcie „sprawiedliwość”, a w niektórych konstrukcje prawne, które treścią zbliżone są do sprawiedliwości społecznej. Taką konstrukcją jest na przykład koncepcja państwa socjalnego (społecznego), zasady „bezpieczeństwa społecznego” lub „bezpieczeństwa socjalnego”⁴⁰.

Celem moim jest wykazanie, jak wielką rolę odgrywają zasady sprawiedliwości społecznej w życiu państwa i obywatela. Choć nadal ma ona wielu przeciwników wśród teoretyków prawa i polityków, to jednak odesłanie w Konstytucji do zasad sprawiedliwości społecznej jako zasad ustrojowych sprawdziło się w praktyce zarówno Rzecznika Praw Obywatelskich jak i Trybunału Konstytucyjnego. Mimo że jest to pojęcie „mgliste” – podobnie jak wiele innych idei normatywnych – to nie należy się go wyrzekać gdyż, jak twierdzi wybitny filozof L. Kołakowski, bez niego stracilibyśmy świadomość naszej przynależności do ludzkiej zbiorowości, która musi dbać o los ludzi słabych, bezradnych i upośledzonych. Świadomość owej przynależności do zbiorowości, która jest ciałem moralnie zdefiniowanym, czyni nas, zdaniem filozofa, po prostu ludźmi!⁴¹

³⁸ Dla przykładu, Konstytucja Republiki Helweckiej z 12 IV 1798 r. jako pierwszy tytuł statuuje „zasady podstawowe”. Należały do nich: deklaracja jednolitości terytorialnej, zasada suwerenności ogółu obywateli oraz cały katalog praw obywatelskich. P. Sarnecki, *Systematyka konstytucji*, s. 25.

³⁹ Możemy przykładowo wskazać kilka rozwiązań przyjętych w najnowszych konstytucjach. W Konstytucji Białorusi z 15 III 1994 r. rozdział zatytułowany „Podstawy ustroju konstytucyjnego”, zawierający właśnie podstawowe zasady, zamieszczony jest w dziale I; Konstytucja Czech z 16 XII 1992 r. w rozdziale I zawiera zasady podstawowe; również w rozdziale I zatytułowanym „Państwo Litewskie” zawarte są zasady podstawowe Konstytucji Litwy z 25 X 1992 r.; podobnie zasady podstawowe są treścią rozdziału I Konstytucji Słowacji z 1 IX 1992 r.; część artykułowaną (po obszernej preambule) zasady naczelné rozpoczynają także Konstytucję Portugalii z 2 IV 1976 r.; w Konstytucji Hiszpanii z 27 XII 1978 r. tytuł III to „Zasady polityki społecznej i gospodarczej państwa”. Por. P. Sarnecki, *Systematyka konstytucji*, s. 20–34.

⁴⁰ Państwem o wyraźnej orientacji społecznej jest z pewnością Hiszpania. Konstytucja tego państwa, uchwalona w 1978 r. po śmierci Franco, zakończyła długi okres dyktatury. Preambuła konstytucji zapowiada „zapewnienie demokratycznego współżycia [...] zgodnie ze sprawiedliwym ładem ekonomicznym”, umacnianie państwa prawnego oraz „rozwijanie postępu kulturalnego i gospodarczego w celu zapewnienia wszystkim godnego życia”. Konstytucja ta przyjmuje także zasady „społecznego i demokratycznego państwa prawnego”, a także chroni jako najwyższe wartości porządku prawnego, wolność, sprawiedliwość, równość i pluralizm polityczny. Por. *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.*, Warszawa 1990.

ROZDZIAŁ I

SPRAWIEDLIWOŚĆ SPOŁECZNA W HISTORII MYŚLI FILOZOFICZNEJ I PRAWNEJ

Art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraża nakaz urzeczywistniania przez państwo zasad sprawiedliwości społecznej. Przepis ten ma charakter bardzo ogólny. Źródłem analizy prowadzącej do ustalenia treści tej zasady, zarówno dla teoretyków prawa, jak i dla praktyków jest jednak doktryna prawnicza oraz etyka i filozofia. Dlatego też niezbędna jest analiza niektórych z tych doktryn. Pamiętać przy tym należy, że koncepcje te powstawały w różnych wiekach i systemach politycznych. Niniejszy rozdział ma na celu usystematyzowanie oraz zanalizowanie najbardziej reprezentatywnych, według mnie, teorii sprawiedliwości.

1. TEORIE TRADYCYJNE

Pierwsze definicje i koncepcje sprawiedliwości powstały w starożytności. Cyceon pisał, że państwo nie jest wymysłem ludzkiego rozumu ani ustanowieniem jakiegoś narodu, lecz „czymś odwiecznym, co sprawuje rządy nad całym światem przy pomocy mądrych zakazów i nakazów”¹. O prawie zaś, że „jest zaiste prawdziwe prawo, prawo rzetelnego rozumu, zgodne z naturą, zasiane do umysłu wszystkich ludzi, niezmiennie i wieczne, które nakazując wzywa nas do wypełniania powinności, a zakazując odstrasza od występków. [...] Prawo to nie może być ani odmienione przez inne, ani uchylone w jakiejś swej części, ani zniesione w całości. Nie może zwolnić nas od niego ani senat, ani lud. Nie potrzebujemy szukać dlań tłumacza [...] obejmuje zarówno wszystkie narody, jak i wszystkie czasy”². Sprawiedliwość zaś – pisał Cyceon – polega „na stanowczym i nieodmiennym

⁴¹ L. Kołakowski, *Po co nam pojęcie sprawiedliwości społecznej*, Gazeta Wyborcza, 6-7 V 1995.

¹ Marcus Tullius Cicero, *Pisma filozoficzne*, t. II, ks. 1, par. 10, przekł. W. Kornatowski, PWN, Warszawa 1960, s. 215.

² Tamże, ks. 3, par. 22, s. 133-134.

pragnieniu, by każdy zachował to, co mu się według prawa i słuszności należy”³. Wiele wieków później Ciceronowi przyznał rację J. H. Hallowell⁴.

Koncepcję, na której do dziś wzorują się i do której odwołują się filozofowie, moralisci, teoretycy państwa i prawa stworzył Arystoteles. V księga *Etyki nikomachejskiej* stanowi dziś oczywiste *locus classicus* teorii sprawiedliwości. Arystoteles rozróżnia generalnie dwa pojmowania sprawiedliwości: w znaczeniu wąskim i w znaczeniu szerokim.

Sprawiedliwość *sensu largo* to jedna z cnót; to doskonałość etyczna. Tak więc pojęcie sprawiedliwości (w znaczeniu szerokim) jest dla Arystotelesa identyczne z doskonałością etyczną, jednak doskonałością etyczną nie samą w sobie, w znaczeniu bezwzględnym, lecz w stosunkach z innymi ludźmi. I dlatego wydaje się, że sprawiedliwość jest największą z cnót.

Sprawiedliwość w znaczeniu wąskim (*sensu stricto*) Arystoteles sprowadza do zasady „równości”⁵. Rozwinął on i uzupełnił pierwotną myśl pitagorejczyków, którzy upatrywali w sprawiedliwości wyraz równości matematycznej, przejawiającej się w stosunkach społecznych. Stosownie do dwóch rodzajów

³ Tamże, s. 546.

⁴ Hallowell uważa, że wszyscy ludzie są równi, ale równi w zdolnościach odróżniania sprawiedliwości od niesprawiedliwości, tego co słuszne i niesłuszne. Zdolność ta wynika z prawa natury, które wraz z równością ludzi „leży u podstaw tego, co zwiemy dziś demokracją”. Demokracja uznaje istnienie tej sfery ludzkiego życia, która nie może prawomocnie podlegać żadnej kontroli politycznej. Demokratyczna forma rządów polega na podporządkowaniu się rozsądnej opinii większości. Demokracja opiera się na wierze w człowieka jako istotę racjonalną, moralną, duchową i wolną. Kwestia, czy „wolność ta będzie sprzyjać sprawiedliwemu porządkowi społecznemu [...] zależy od tego, jak każdy z nas będzie ją rozumiał i wykorzystywał”. Prawu natury przeciwstawił Hallowell prawo pozytywne, w którym nastąpiła dezintegracja idei sprawiedliwości. J. H. Hallowell, *Moralne podstawy demokracji*, Warszawa 1993, s. 108–120. Hallowell na poparcie swej teorii przytacza fragment dzieła E. Brunnera, *Justice and the Social Order*, New York 1945, w którym autor opisał właśnie dezintegrację idei sprawiedliwości. „Rozpoczęła się ona w oświeceniu. Najpierw prawo naturalne – obiektywne, ponadludzkie kryterium sprawiedliwości – stało się subiektywnym prawem ludzkiego rozumu, a jego treść została szybko zawężona do indywidualistycznego pojęcia subiektywnych praw człowieka. Później, zgodnie z duchem czasu, naturalny pierwiastek prawa został zreinterpretowany w sensie naturalistycznym. Historycyzm okresu romantyzmu wydał wojnę wiecznemu pojęciu sprawiedliwości, zastępując je koncepcją sprawiedliwości rozwijającej się historycznie. Jednakże dopiero dziewiętnastowieczny pozytywizm, z jego odrzuceniem metafizyki, zniszczył pojęcie sprawiedliwości, ogłaszając względność wszelkich na jej temat poglądów. W ten sposób idea sprawiedliwości została odarta ze swej boskiej godności, a prawo porzucone na rzecz wybrków woli ludzkiej. [...] Wreszcie idea sprawiedliwości, wskutek kompletnej kodyfikacji prawa w XIX w., została sprowadzona do pustej skorupy, w wyniku czego nie wymaga ona od prawa niczego więcej niż tylko wewnętrznej niesprzeczności i nie narzuca mu żadnego kryterium treściowego. [...] Toteż należało się spodziewać, iż pewnego dnia jakaś władza pozbawiona wszelkich religijnych skrupułów odrzuci resztki tradycyjnego pojęcia sprawiedliwości i uzna wolę za jedyną siłę rządzącą i jedyną instancję apelacyjną w kwestiach prawnych”. J. H. Hallowell, *Moralne...*, s. 112.

⁵ Por. Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, ks. V, przekł. D. Gromska, Warszawa 1982, s. 168.

równości – prostej i proporcjonalnej – odróżniał on dwa rodzaje sprawiedliwości:

- 1) sprawiedliwość zamienną (*iustitia commutativa*) i
- 2) sprawiedliwość rozdzielczą (*iustitia distributiva*)⁶.

Sprawiedliwość kommutatywna (zamienna) ujawnia się przy wymianie handlowej, gdzie jeden przedmiot wymieniany jest na inny. Warunkiem koniecznym sprawiedliwości kommutatywnej jest, by przedmioty podlegające zamianom były równej wartości. Natomiast sprawiedliwość dystrybucyjna (rozdzielcza) występuje przy rozdziale dóbr między ludźmi. Oprócz wartości przedmiotów uwzględnia ona wartość zasługi osób, którym dobra są przyznawane. Sprowadza się więc ona do tego, jak ze względu na przyjętą zasadę sprawiedliwości rozdzielać mamy jakieś dobra między określone podmioty.

Zastanawiając się, jaki jest stosunek sprawiedliwości do prawa, Arystoteles uważa: „że to, co sprawiedliwe, jest tedy tym, co zgodne z prawem i ze słusnością (równością), to zaś, co niesprawiedliwe, jest tym, co niezgodne z prawem i ze słusnością (równością)”⁷. Skoro człowiek wykraczający poza prawo jest niesprawiedliwy, a postępujący zgodnie z prawem jest sprawiedliwy, to dla Arystotelesa oczywistym jest, że wszystko, co jest zgodne z prawem, jest sprawiedliwe; bo co jest ustanowione przez władzę ustawodawczą, to jest zgodne z prawem i wszystko co utożsamiamy z tym pojęciem, nazywamy sprawiedliwością⁸.

Arystoteles omawia także stosunek sprawiedliwości do prawości. Twierdzi on, że prawość i sprawiedliwość są tym samym, i „choć obie są szlachetne, to jednak prawość stoi wyżej”⁹. To co prawe jest sprawiedliwe, jednakże nie w znaczeniu sprawiedliwości stanowionej, lecz jako jej korektura. Albowiem – jak wyjaśnia Arystoteles – prawo jest ogólne, a niepodobna rozstrzygać pewne konkretne sytuacje za pomocą orzeczeń ogólnych, które by były poprawne. Prawość sędziego łagodzi niedoskonałe prawa obowiązujące w wypadkach zwykłych, ale nie w nietypowych. Wówczas należy się zastanowić, jak rozstrzygnąłby sprawę ustawodawca, gdyby był obecny i znał dany wypadek. „Dlatego prawość jest sprawiedliwością, a nawet czymś lepszym od pewnego rodzaju sprawiedliwości, choć nie od sprawiedliwości samej w sobie, lecz od błędu wynikającego z ogólnego sformułowania. I to właśnie odróżnia sprawiedliwość od prawości, że prawość jest korekturą prawa tam gdzie jest ono zbyt ogólne”¹⁰.

⁶ Do koncepcji Arystotelesa współcześnie nawiązują m. in. F. Hayek (teoria sprawiedliwości kommutatywnej) i J. Rawls (teoria sprawiedliwości dystrybucyjnej).

⁷ Arystoteles, *Etyka...*, s. 161. Arystoteles w swoim dziele operuje wyrazami „słusność” i „równość”, nie rozróżniając ich znaczeń. W przekładzie polskim, z którego korzystałam (tłumaczenie Danieli Gromskiej), wyrazy te używane są w zależności od kontekstu.

⁸ Tamże, s. 162.

⁹ Tamże, s. 199.

¹⁰ Tamże, s. 200.

Wiele lat później podobnych wskazówek udziela prawodawcy św. Tomasz z Akwinu, który radzi nie wydawać wyroku zgodnie z literą prawa, kiedy prawo okazuje się niewystarczające, ale szukać pomocy w prawości, pozostając w zgodzie z intencją ustawodawcy: „nie można na to pozwolić, by wskutek nazbyt dosłownej interpretacji, która prowadzi do surowości, przepisy mądrze ustanowione i mające służyć ludziom obracały się na ich szkodę”¹¹.

Platon wielu definicjom sprawiedliwości (które odrzuca) przeciwstawia definicję, którą uważa za rozumowo uzasadnioną, a mianowicie: sprawiedliwość polega na tym, żeby każdy miał to, co jest jego własnością, i robił to, co do niego należy¹². Sprawiedliwość nie jest zgodnością z systemem przyjętych przez ludzi prawideł zwyczajowych albo prawnych, ale zgodnością samych tych prawideł z istniejącym już porządkiem. Problem sprawiedliwości jest dla Platona uzależniony od innego problemu filozoficznego, jakim jest określenie tego porządku podstawowego, z którego wynika teoria prawa naturalnego czy rozumowego; i tą właśnie teorią powinien kierować się prawodawca, który pragnie opracować sprawiedliwe prawo pozytywne. Tylko wtedy, kiedy sprawy nie reguluje uprzednio istniejący porządek podstawowy, prawodawca określa sam normy tego, co sprawiedliwe i niesprawiedliwe¹³.

Inaczej rozumie sprawiedliwość Monteskiusz. Czytamy w jego dziele *O duchu praw*: „Zanim istniały ustanowione prawa, istniały możebne stosunki sprawiedliwości. Twierdzić, iż nie ma nic sprawiedliwego ani niesprawiedliwego poza tym, co nakazują lub czego bronią ustanowione prawa, znaczyłoby twierdzić, że nim wykreślono koło, promienie jego nie były między sobą równe”¹⁴. Hume był zdania, że prawidła sprawiedliwości nie są naturalne, ale sztuczne, co nie znaczy bynajmniej bezpodstawne, gdy są ze swej istoty pożyteczne. Jeremi Bentham stworzył cały system ustawodawstwa utylitarnego, w którym powinien szukać natchnienia prawodawca¹⁵. Twierdzi on, że sprawiedliwość jest „osobistością urojoną, wymyśloną dla ułatwienia rozmów”¹⁶. Jej nakazy są nakazami użyteczności w zastosowaniu do pewnych szczególnych wypadków. Sprawiedliwość, zdaniem Benthama, jest stworzonym przez fantazję narzędziem, którego się używa, aby w pewnych

¹¹ Św. Tomasz z Akwinu, *Traktat o człowieku. Summa teologiczna*, Poznań 1959, Pallotinum, IIa, IIae, 60, 5. Szerzej na ten temat pisze S. Lis, *Kategorie sprawiedliwości według św. Tomasza z Akwinu*, Resovia Sacrae 1996, nr 3, s. 137–167.

¹² „... sprawiedliwość to posiadanie i robienie swego i własnego”, Platon, *Państwo*, t. I, Warszawa 1958, 433e.

¹³ Tamże, 433a–e, 441d i e.

¹⁴ Monteskiusz (Charles Luis De Sekondan de Montesquie), *O duchu praw*, przekł. T. Boy-Żeleński, Warszawa 1957, ks. I, rozdz. 1.

¹⁵ Por. J. Bentham, *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*, przekł. B. Nawrockiński, PAN, Warszawa 1958.

¹⁶ Tamże, s. 178.

okolicznościach popierać zadania życziwości. Nakazy sprawiedliwości są więc tylko częścią nakazów życziwości¹⁷.

Od XVIII wieku panował pogląd, że sprawiedliwość jest oparta ze swej istoty na poszanowaniu samodzielności każdej istoty ludzkiej. Odzwierciedleniem tej tezy są między innymi dzieła Kanta i Del Vecchia. Prawo pozytywne będzie uważane za sprawiedliwe, jeśli będzie mogło zadośćuczynić – choć częściowo i niedoskonale – pragnieniu sprawiedliwości, wrodzonej nam potrzebie koordynacji i równowagi między ludźmi, która musi wszakże jakoś się wyrażać i potwierdzać w doświadczeniu¹⁸.

2. SPRAWIEDLIWOŚĆ SPOŁECZNA W DOKTRYNACH PRAWNO-EKONOMICZNYCH XIX I POCZĄTKU XX WIEKU

W XIX wieku powstały nowe teorie sprawiedliwości, w których po raz pierwszy użyto pojęcia „sprawiedliwość społeczna”. Postulaty koncepcji sprawiedliwości XIX wieku – to postulaty klasycznego liberalizmu politycznego i ekonomicznego oraz formalnie pojmowanego egalitaryzmu. Wyrażały się one w tradycyjnych hasłach wolności i równości. Wolność pojmowana tu była czysto negatywnie, jako wolność od ingerencji jakichkolwiek czynników zewnętrznych w autonomiczną sferę życia i działalności jednostki, w szczególności wolność od ingerencji państwa¹⁹. Zasada równości pojmowana była jako zasada formalnej równości wobec prawa²⁰. Zgodnie z liberalną koncepcją sprawiedliwości dystrybucja dóbr odbywała się wyłącznie według kryteriów ściśle formalnych (zgodnie z zasadami funkcjonowania rynku).

Już w XIX wieku zarysowały się dwa kierunki w rozwoju teorii liberalnej: 1) humanitarny, umiarkowany i reformistyczny, reprezentowany głównie przez Johna Stuarta Mill²¹; 2) konserwatywny i antyegalitarny, rozwijany głównie przez Herberta Spencera²².

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Por. G. Del Vecchio, *La giustizia*, Roma 1959.

¹⁹ Teoria ta związana jest z teorią „państwa nocnego stróża”.

²⁰ Zasada formalnej równości wobec prawa to zasada równych praw podmiotowych przyznawanych przez prawo w znaczeniu przedmiotowym.

²¹ J. S. Mill, *Utylitaryzm. O wolności*, Warszawa 1959.

²² Przez obydwa nurty system gospodarki rynkowej uznawany był za sprawiedliwy. H. Spencer utożsamiał sprawiedliwość z wolnością każdego człowieka, ograniczoną taką samą wolnością wszystkich innych ludzi. Zaproponowana przez niego formuła sprawiedliwości brzmi: każdy może czynić wszystko, co zechce, zakładając, że nie narusza on przez to takiej samej, równej wolności działania kogokolwiek innego. Por. B. Sobolewska, M. Sobolewski, *Myśl polityczna XIX i XX wieku*, Warszawa 1978, s. 8.

XX wiek przyniósł kryzys liberalnej klasycznej doktryny sprawiedliwości²³. Współczesne koncepcje sprawiedliwości społecznej charakteryzują się pewnymi cechami, odróżniającymi je od klasycznej teorii liberalnej. Dziś kwestionuje się wystarczalność standardów rynkowych jako standardów ocennych sprawiedliwości społecznej; wartości formalnej równości wobec prawa. Formułuje się nowe zasady dystrybucji dóbr, a prawa społeczno-ekonomiczne są nową pozycją w katalogu tradycyjnych praw człowieka. Koncepcja praw społeczno-ekonomicznych jako kategoria praw człowieka jest podstawowym składnikiem współczesnych koncepcji sprawiedliwości społecznej²⁴.

W okresie powojennym kontynuacją (z pewnymi modyfikacjami) klasycznej doktryny liberalnej była teoria neoliberalna. Jej przedstawicielami byli między innymi F. Hayek i M. Friedman. Teoria neoliberalna kategorycznie odrzuca wszelką ideę sprawiedliwości społecznej jako sprzeczną z zasadą wolności jednostki.

Lata sześćdziesiąte XX wieku to okres renesansu koncepcji prawa natury; choć koncepcje te całkowicie nie wykluczają problematyki sprawiedliwości społecznej z zakresu swoich rozważań, to jednak przedmiotem tych teorii jest sprawiedliwość w rozumieniu tradycyjnym – jako cnota, a tylko w niewielkim stopniu jako miara wartości społecznych.

3. WSPÓŁCZESNE AMERYKAŃSKIE TEORIE SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ

Współczesne amerykańskie koncepcje sprawiedliwości rozwinęły się w opozycji do tych, które dominowały w amerykańskiej doktrynie prawnopolitycznej i filozofii społecznej w latach pięćdziesiątych²⁵. W tym okresie można wyróżnić trzy podstawowe podejścia do problematyki sprawiedliwości: filozofię utylitaryzmu, koncepcje prawa natury oraz koncepcje metaetyczne.

Teorie prawa natury nie wnoszą nowych elementów istotnych z punktu widzenia problematyki sprawiedliwości społecznej, dlatego omawianie ich tu

²³ Załamała się całkowicie klasyczna koncepcja państwa „stróża nocnego”, a jej miejsce zajmuje koncepcja państwa dobrobytu.

²⁴ Por. Z. Resich, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Warszawa 1981.

²⁵ Przez współczesne amerykańskie teorie sprawiedliwości rozumiem koncepcje, które ukształtowały się w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, oraz koncepcje tradycyjne, które w nieco zmodyfikowanej postaci funkcjonują w społeczeństwie amerykańskim. Do teorii amerykańskich niektórzy teoretycy prawa (np. W. Lang i J. Wróblewski) zaliczają również koncepcje twórców angielskich i australijskich, które publikowane były w Stanach Zjednoczonych i które wywarły bezpośredni wpływ na kształtowanie się poglądów autorów amerykańskich oraz stały się częścią składową amerykańskiej literatury naukowej poświęconej problematyce sprawiedliwości (M. A. Honor, J. Stone).

jest bezzasadne. Wśród teorii metaetycznych na plan pierwszy wysuwają się teorie psychoanalityczne Bienenfelda, Ehrenzweiga i Waeldera.

Na szczególną uwagę zasługują, moim zdaniem, poglądy Waeldera, którego argumentacja skierowana jest przeciwko sprawiedliwości społecznej. Według jego koncepcji sprawiedliwość nakazuje traktować ludzi w sposób zróżnicowany, według ich pozycji; żąda jednak korzystnie wyróżniającego traktowania tych, którzy zajmują najniższe pozycje społeczne lub znajdują się relatywnie w najgorszej sytuacji. Według Waeldera jest to sprawiedliwość społeczna. Identyfikuje on pojęcie sprawiedliwości społecznej z pojęciem sprawiedliwości absolutnej, która według niego nie może istnieć. „Absolutnie sprawiedliwy porządek nie może być w ogóle wykoncypowany, nie tylko dlatego, że ludzie są niedoskonalimi pod względem moralnym – albo grzeszni – ale z tego prostego powodu, że nie ma zgody odnośnie do tego, czym jest sprawiedliwość i nie jest prawdopodobne, aby całkowita zgoda została kiedykolwiek osiągnięta. Zawsze będą powstawać sytuacje, w których to, co dla jednego człowieka jest sprawiedliwością, dla drugiego jest hańbą lub krzywdą”²⁶.

W latach sześćdziesiątych ukształtował się w amerykańskiej filozofii społecznej nowy kierunek – antyrelatywistyczny. Pod wpływem tego nurtu filozoficznego powstają nowe teorie sprawiedliwości społecznej zasadniczo przeciwstawne koncepcjom prawa natury, jak i teoriom metaetycznym. Właściwym przedmiotem tych teorii staje się ideał społeczeństwa sprawiedliwego.

We współczesnej amerykańskiej doktrynie funkcjonuje wiele teorii sprawiedliwości społecznej. Najczęściej klasyfikuje się je ze względu na jedno z trzech kryteriów: uzasadnienie, treść lub pełnione funkcje.

Ze względu na uzasadnienie odróżnia się teorie prawa natury od wszystkich innych teorii. Drugim znanym kryterium jest treść danej koncepcji. Jednak ze względu na różne elementy treściowe teorii sprawiedliwości społecznej wyróżnia się ich wiele i są one od siebie niezależne²⁷. Jako podstawowe kryterium klasyfikacji współczesnych amerykańskich teorii sprawiedliwości (przyjmuję za W. Langiem i J. Wróblewskim) stosuje się kryterium funkcjonalne. Teorie sprawiedliwości społecznej klasyfikowane według niego omawiane są zgodnie z dwoma szczegółowymi kryteriami. Zasadnicze, wyraża się w stosunku tych koncepcji do systemu prywatnej własności środków produkcji; pozwala ono na wyróżnienie dwóch podstawowych grup teorii sprawiedliwości: konformistycznych i niekonformistycznych. Teorie konformistyczne akceptują istniejący obecnie system własności, teorie niekonformistyczne kwestionują istniejącą strukturę ekonomiczną. Kryterium

²⁶ Cyt. za: W. Lang, J. Wróblewski, *Sprawiedliwość społeczna i nieposłuszeństwo obywatelskie w doktrynie politycznej USA*, Warszawa 1984, s. 37.

²⁷ Są to m. in.: teorie egalitarne i antyegalitarne oraz teorie sprawiedliwości dystrybtywnej i wyrównawczej.

pomocnicze, stanowiące analizę tych koncepcji w stosunku do systemu dystrybucji dóbr, pozwala na przeprowadzenie dalszych podziałów w obrębie wyróżnionych grup podstawowych.

A. TEORIE KONFORMISTYCZNE

Akceptują one strukturę ekonomiczną społeczeństwa amerykańskiego. Usprawiedliwiają nierówności społeczne oraz mechanizmy ekonomiczne będące źródłem tych nierówności. Różnią się one między sobą:

1) oceną stanu nierówności społecznych; żadna z tych teorii nie neguje jednak istnienia tych nierówności, uznają je za usprawiedliwione i nieusuwalne;

2) uzasadnieniami na płaszczyźnie etycznej stanu nierówności społecznych; większość teorii konformistycznych zgodna jest co do oceny moralnej nierówności społecznych, różnią się one uzasadnieniami filozoficznymi;

3) poglądami dotyczącymi podziału dochodu narodowego, oraz

4) oceną funkcjonowania mechanizmów dokonujących wyrównawczej redystrybucji dochodu narodowego.

Ze względu na kryterium pomocnicze, jakim jest ocena i charakterystyka czynników zakłócających prawidłowe działanie rynkowych mechanizmów dystrybucji, możemy wyróżnić następujące typy teorii konformistycznych:

1) progresywno-reformistyczne,

2) konserwatywne,

3) społeczeństwa „postindustrialnego”,

4) reakcyjne.

Wśród teorii reformistycznych wyróżnić można: teorie liberalne i egalitarne; wśród teorii konserwatywnych wersję skrajną i umiarkowaną; w ramach teorii reakcyjnych teorie biologiczno-genetyczne i teorie kulturowe.

1. **Teorie progresywno-reformistyczne** zakładają, że działanie mechanizmów dystrybucji dóbr powinno podlegać stałym kryteriom o charakterze instytucjonalnym. Redystrybucja dóbr oparta na kryterium pozarynkowym jest uzasadniona moralnie. Mają one charakter umiarkowanie postępowy. Wśród teorii reformistycznych główne miejsce zajmuje teoria liberalna sprawiedliwości społecznej Johna Rawlsa, której w rozważaniach niniejszego rozdziału poświęcę stosunkowo najwięcej uwagi.

Teoria sprawiedliwości społecznej Johna Rawlsa²⁸. „Jak prawda w systemach wiedzy, tak sprawiedliwość jest pierwszą cnotą społecznych instytu-

²⁸ Według W. Langa i J. Wróblewskiego teoria Rawlsa jest próbą stworzenia etycznej teorii sprawiedliwości w sensie materialnym, stanowiącej składnik uniwersalnej teorii moralności etycznej oraz moralistycznej teorii społeczeństwa (por. W. Lang, J. Wróblewski, *Sprawiedliwość*

cji”²⁹. Rawls interesuje się wyłącznie problematyką sprawiedliwości społecznej, przez którą rozumie zasady regulujące konfliktowe interesy związane z podziałem dóbr w społeczeństwie w warunkach względnej ograniczoności dóbr. Autor rozważa koncepcję sprawiedliwości jedynie w odniesieniu do izolowanego społeczeństwa. Przedmiotem sprawiedliwości są instytucje społeczne tworzące tzw. podstawową strukturę społeczeństwa. Każda osoba ma oparte na sprawiedliwości prawo do osobistej nietykalności, którego nie można jej pozbawić nawet przez wzgląd na dobro społeczeństwa jako całości. Dlatego sprzeczne jest ze sprawiedliwością, by czyjąkolwiek utratę wolności usprawiedliwiać wzrostem dobra stającego się udziałem innych. W społeczeństwie sprawiedliwym swobody płynące z posiadania równych praw obywatelskich uważa się za nienaruszalne; prawa gwarantowane przez sprawiedliwość nie stanowią przedmiotu politycznych przetargów czy rachunku społecznych korzyści. niesprawiedliwość daje się tolerować jedynie wtedy, gdy jest to konieczne dla uniknięcia większej jeszcze niesprawiedliwości. Prawda i sprawiedliwość, jako cnoty naczelne ludzkiej działalności – według Rawlsa – są bezkompromisowe. Społeczeństwa rzadko jednak wypełniają te zasady, co powoduje, że to co sprawiedliwe i niesprawiedliwe, zwykle jest przedmiotem sporu. Ludzie nie są zgodni co do tego, które zasady winny określać podstawowe warunki ich związku. Lecz mimo tej niezgody Rawls jest przekonany, że każdy z nas ma jakąś koncepcję sprawiedliwości. Pewna zgodność koncepcji sprawiedliwości w społeczeństwie nie jest ostatecznym warunkiem trwałości tej wspólnoty. Dla Rawlsa, system społecznej kooperacji musi być stabilny i w miarę systematycznie przestrzegany, a jego podstawowe reguły świadomie respektowane; niezbędne jest też, na wypadek ich pogwałcenia, istnienie sił stabilizujących, które powstrzymują przed dalszymi zakłóceniami i zmierzają do przywrócenia układu. Wyżej omówione kwestie ściśle wiążą się z problemem sprawiedliwości w braku zgodności co do tego, co jest, a co nie jest sprawiedliwe, trudniej jest jednostkom ujednolicić swoje zamierzenia tak, by zapewniało to utrzymanie wzajemnie korzystnego układu. Choć specjalną rolę koncepcji sprawiedliwości jest wyszczególnienie podstawowych praw i obowiązków oraz określenie właściwego rodzaju korzyści, to musi się to dokonywać przy uwzględnieniu problematyki efektywności, koordynacji i stabilności. Sprawiedliwość jest najważniejszą zaletą instytucji, ma ona niejako pierwszeństwo; należy jednak pamiętać, że spośród koncepcji sprawiedliwości, pod innymi względami nieodróżnialnych, lepsza jest ta, której szersze konsekwencje są bardziej pożądane.

społeczna..., s. 49). Z. Ziemiński uważa, że teoria Rawlsa opiera się na funkcjonalistycznej teorii socjologicznej Davisa i Moore’a, ujmującej nierówności rozdziału dóbr jako funkcjonalną konieczność społeczną (por. Z. Ziemiński, *Johna Rawlsa ogólne teorie sprawiedliwości*, recenzja książki *A Theory of Justice*, Etyka 1974, nr 12).

²⁹ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, przekł. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 1994, s. 13.

W koncepcji Rawlsa przedmiotem sprawiedliwości jest podstawowa struktura społeczeństwa, a dokładniej – sposób, w jaki główne instytucje społeczne rozdzielają zasadnicze prawa i obowiązki oraz określają podział korzyści płynących ze społecznej kooperacji. Przez główne instytucje Rawls rozumie konstytucję polityczną oraz „podstawowe układy społeczne i ekonomiczne”³⁰. Prawna ochrona swobody myśli i wolności sumienia, konkurencyjny rynek, prywatna własność środków produkcji, czy monogamiczna rodzina – wszystko to są przykłady głównych instytucji społecznych. Sprawiedliwość struktury społecznej w istotny sposób zależy od tego, jak przyznawane są podstawowe prawa i obowiązki, i jak rozkładają się w różnych sektorach społeczeństwa społeczne warunki i ekonomiczne możliwości. Zasady sprawiedliwości mają rządzić przypisywaniem praw i obowiązków w ramach tych instytucji, a także określić stosowny rozdział korzyści i ciężarów życia społecznego.

Koncepcja sprawiedliwości społecznej w pierwszym rzędzie ma dostarczyć kryterium oceny wyznaczanego przez podstawową strukturę podziału dóbr. Pełna koncepcja określająca zasady wszelkich cnót struktury podstawowej, wraz z ich hierarchią wartości na wypadek konfliktu między nimi, to coś więcej niż koncepcja sprawiedliwości – to społeczny ideał. Zasady sprawiedliwości są tylko częścią, choć może najważniejszą, takiej koncepcji. Ideał społeczny jest z kolei związany z koncepcją społeczeństwa, wizją sposobu rozumienia zamierzeń i celów społecznej kooperacji.

J. Rawls uogólnił i przeniósł na wyższy poziom abstrakcji teorię umowy społecznej³¹. Ideą przewodnią tej teorii jest teza, że przedmiotem pierwotnej ugody są zasady sprawiedliwości dla podstawowej struktury społeczeństwa. Są to zasady, jakie ludzie wolni i rozumni, mając swe własne korzyści na uwadze, przyjęliby w wyjściowej sytuacji równości jako definicję podstawowych warunków swego stowarzyszenia. Zasady te mają regulować wszelkie dalsze porozumienia – określać możliwe rodzaje społecznej kooperacji i formy rządów. Dla zasad sprawiedliwości tak pojmowanych Rawls stosuje określenie „sprawiedliwość jako bezstronność”. W koncepcji sprawiedliwości jako bezstronności pierwotna sytuacja równości jest odpowiednikiem stanu natury w tradycyjnej teorii umowy społecznej. Sprawiedliwość ta zaczyna się od jednego z najogólniejszych wyborów, jakich ludzie mogą wspólnie dokonywać, mianowicie od wyboru pierwszych zasad koncepcji sprawiedliwości, która regulowałaby całą dalszą krytykę i reformę instytucji. Następnie obrawszy koncepcję sprawiedliwości, ludzie (w założeniu) gotowi byłiby ustanowić

³⁰ Przez instytucję Rawls rozumie: „publiczny system reguł definiujących urzędy i stanowiska – z przypisanymi do nich prawami i obowiązkami, władzą i immunitetami; instytucja istnieje w określonym czasie i miejscu, gdy określone przez nią działania są regularnie podejmowane, w zgodzie z powszechnym rozumieniem, że do systemu reguł określających daną instytucję należy się stosować”. J. Rawls, *Teoria...*, s. 18, 79.

³¹ Teorię umowy społecznej znajdujemy w teoriach Locke’a, Rousseau i Kanta.

konstytucję, legislaturę i tak dalej, wszystko w zgodzie z pierwotnie uzgodnionymi zasadami sprawiedliwości. Jednym z głównych zadań przy wypracowywaniu koncepcji sprawiedliwości jako bezstronności jest oczywiście ustalenie, jakie zasady sprawiedliwości zostałyby wybrane w sytuacji pierwotnej. Według Rawlsa, ludzie w sytuacji wyjściowej wybraliby dwie zasady: pierwsza domaga się równości w przypisywaniu podstawowych praw i obowiązków, druga zaś powiada, że nierówności społeczne i ekonomiczne, np. dotyczące bogactwa i władzy, są tylko wtedy sprawiedliwe, gdy dają w zamian korzyści wszystkim, a zwłaszcza najmniej uprzywilejowanym członkom społeczności.

Sprawiedliwość jako bezstronność jest, według Rawlsa, przypadkiem tego, co nazywa teorią umowy (teorią kontraktową). Walorem terminologii umowy społecznej jest eksplikacja idei, że zasady sprawiedliwości można pojmować jako takie, które byłyby obrane przez racjonalne osoby; w ten sposób koncepcje sprawiedliwości mogą być objaśnione i uzasadnione. Rawls traktuje koncepcje sprawiedliwości jako część teorii racjonalnego wyboru.

Z punktu widzenia zasady sprawiedliwości jako bezstronności fundamentalnym obowiązkiem naturalnym jest obowiązek sprawiedliwości. Obowiązek wymaga od nas, byśmy wspierali i podporządkowywali się sprawiedliwym instytucjom, które istnieją i mają do nas zastosowanie. Zatem, jeśli podstawowa struktura społeczeństwa jest sprawiedliwa, to każdy ma naturalny obowiązek czynić, co do niego w istniejącym układzie należy.

Bezstronne i konsekwentne stosowanie praw i instytucji możemy, w oderwaniu od ich konkretnych zasad, nazwać sprawiedliwością formalną. Jeśli uznajemy, że sprawiedliwość jest zawsze wyrazem swego rodzaju równości, to sprawiedliwość formalna wymaga, by prawa i instytucje traktowały na równi (to znaczy w ten sam sposób) osoby wchodzące w skład grup przez nie definiowanych. W przypadku instytucji prawnych sprawiedliwość formalna jest po prostu przejawem praworządności. Rawls twierdzi, że nawet tam, gdzie prawa i instytucje są niesprawiedliwe, nierzadko lepiej jest, by były konsekwentnie stosowane. „Dzięki temu poddane ich działaniu osoby przynajmniej wiedzą, czego się od nich żąda, i mogą się odpowiednio zabezpieczyć; większa bowiem dzieje się niesprawiedliwość, jeśli ci, którzy już znaleźli się w gorszej sytuacji, są w dodatku w poszczególnych przypadkach traktowani arbitralnie, podczas gdy reguły mogłyby im dać jakiś stopień pewności. Z drugiej jednak strony, niewykluczone, że w określonych sytuacjach być może lepiej byłoby odstąpić od istniejących norm, aby zadość uczynić niewłaściwie potraktowanym”³².

Rawls wyróżnia tzw. sprawiedliwość czysto proceduralną. Ten rodzaj sprawiedliwości najprościej zrozumieć rozpatrując ją w zestawieniu z doskonałą

³² Tamże, s. 85.

i niedoskonałą sprawiedliwością proceduralną. Charakterystycznymi cechami doskonałej sprawiedliwości proceduralnej jest: po pierwsze, istnienie niezależnego kryterium uczciwego podziału, po drugie, możliwość zaprojektowania procedury niezawodnie prowadzącej do pożądanego rezultatu. Charakterystyczne dla sprawiedliwości proceduralnej niedoskonałej jest to, że choć mamy niezależne kryterium poprawności rezultatu, brak jest niezawodnie prowadzącej do niego procedury. Przykładem sprawiedliwości proceduralnej niedoskonałej jest proces kryminalny. Ze sprawiedliwością czysto proceduralną mamy do czynienia wówczas, gdy brak niezależnego kryterium prawidłowego rezultatu; miast tego jest poprawna procedura, której jakkolwiek wynik również jest poprawny czy uczciwy, o ile się do niej we właściwy sposób stosujemy.

Innym rodzajem sprawiedliwości wyróżnianym przez Rawlsa jest sprawiedliwość polityczna. Utożsamia on ją ze sprawiedliwością konstytucji. Sprawiedliwość polityczna ma dwa aspekty, wynikające z faktu, że sprawiedliwa konstytucja jest przypadkiem niedoskonałej sprawiedliwości proceduralnej. Po pierwsze, konstytucja ma być sprawiedliwą procedurą czyniącą zadość wymaganiom równej wolności³³; i po drugie, ma ona być ułożona tak, aby spośród wszystkich możliwych do wprowadzenia sprawiedliwych urządzeń wprowadzała te, z których z większym prawdopodobieństwem niż z innych wyniknie sprawiedliwy i skuteczny system ustawodawstwa. „Sprawiedliwa konstytucja ustanawia pewną formę uczciwej rywalizacji o urząd i o władzę polityczną. Rywalizujące partie, przedstawiając koncepcje dobra publicznego i kierunki polityki mające na celu realizację celów społecznych, zabiegają o aprobatę obywateli zgodnie ze sprawiedliwą procedurą w warunkach wolności myśli i zgromadzeń, w których zapewniona jest realizacja autentycznej wartości wolności politycznej”³⁴.

Jak już wcześniej wspomniałam, J. Rawls stworzył w swojej koncepcji dwie zasady sprawiedliwości.

Pierwsza zasada.

„Każda osoba winna mieć równe prawo do jak najszerzego całościowego systemu równych podstawowych wolności, dającego się pogodzić z podobnym systemem dla wszystkich”³⁵.

Druga zasada.

„Nierówności społeczne i ekonomiczne mają być tak ułożone,

a) aby były z największą korzyścią dla najbardziej upośledzonych, pozostając w zgodzie z zasadą sprawiedliwego oszczędzania, i jednocześnie

³³ O zasadzie równej wolności w jej zastosowaniu do procedury politycznej określonej przez procedurę Rawls pisze jako o zasadzie (równego) uczestnictwa. Wymaga ona, aby wszyscy obywatele mieli równe prawo uczestniczenia i równe prawo decydowania o wyniku procesu konstytucyjnego ustanawiającego prawa, których mają przestrzegać. Tamże, s. 303.

³⁴ Tamże, s. 310.

³⁵ Tamże, s. 414.

b) aby były związane z dostępnością urzędów i stanowisk dla wszystkich, w warunkach autentycznej równowagi szans”³⁶.

Zasady sprawiedliwości powinny być ułożone w porządku leksykalnym i dlatego wolność może być ograniczona wyłącznie ze względu na samą wolność³⁷.

Aby umożliwić w miarę proste stosowanie owych wcześniej wymienionych dwóch zasad sprawiedliwości konieczna jest pewna struktura postępowania. Według Rawlsa obywatel wydawać musi trojakiemu rodzaju sądy: po pierwsze – osądzać musi, czy sprawiedliwe jest ustawodawstwo i polityka prowadzona w różnych dziedzinach życia społecznego; po drugie – obywatel musi rozstrzygnąć, które urządzenia konstytucyjne są właściwe dla sprawiedliwego godzenia sprzecznych opinii w kwestii tego, co jest sprawiedliwe³⁸. Trzeci element dotyczy umiejętności określania przez obywatela podstawy i granic obywatelskiego obowiązku i zobowiązania³⁹. Rawls nie ocenia, jaki rodzaj konstytucji zostałby przyjęty przez społeczeństwo i uznany za sprawiedliwy. Próbuje on scharakteryzować sprawiedliwą konstytucję przez przedstawienie pewnego schematu stworzenia jej. Punktem wyjścia jego rozważań jest sytuacja pierwotna, w której następuje obranie pewnych podstawowych zasad sprawiedliwości. Odtąd obywatele składają swoje roszczenia wobec systemu społecznego kierując się tymi zasadami⁴⁰. Rawls przyjmuje, że po przyjęciu w sytuacji pierwotnej zasad sprawiedliwości strony przechodzą do konwencji konstytucyjnej. Muszą tu zdecydować, jakie formy polityczne są sprawiedliwe, i obrać konstytucję. Podlegając ograniczeniom przez obrane już zasady sprawiedliwości, mają zaprojektować system władz konstytucyjnych i określić podstawowe prawa obywateli. W tej właśnie fazie ważne jest, by były

³⁶ Tamże, s. 415.

³⁷ W układzie leksykalnym zasady wcześniejsze mają absolutne pierwszeństwo w stosunku do zasad późniejszych. Uporządkowanie zasad sprawiedliwości w układzie leksykalnym ma znaczenie fundamentalne dla całej koncepcji sprawiedliwości Rawlsa, dlatego też twierdzi on, że w sprawiedliwym społeczeństwie prawa zapewnione przez sprawiedliwość nie są przedmiotem politycznego przetargu. Tamże, s. 72, 74–75, 100–103, 151, 490–491.

³⁸ Wiadomym jest, że opinie obywatela na temat sprawiedliwości ustawodawstwa, czy polityki państwa nie zawsze są zgodne z opiniami innych, dlatego też konieczne są pewne instytucje, których zadaniem byłoby ujednolicanie tych sprzecznych opinii.

³⁹ Ponieważ obywatel wydaje opinie na temat sprawiedliwości ustawodawstwa i polityki państwa, a konstytucja reguluje funkcjonowanie instytucji ujednolicających te różne opinie, to musimy pamiętać, że pełna koncepcja sprawiedliwości (według Rawlsa) upoważnia również obywatela do oceny, jakie procedury są najwłaściwsze dla dokonania wyboru danej opinii politycznej, której ma zostać nadana moc prawna. I tak, skoro obywatel akceptuje konstytucję jako sprawiedliwą i sądzi, że pewne procedury są właściwe (np. procedura oparta na regule większości), to obywatel może oceniać, kiedy ustawy przyjęte przez większość mają być przestrzegane, a kiedy mogą być odrzucone jako już nie wiążące. Należy pamiętać, że Rawls uznaje, iż proces polityczny oparty jest na niedoskonałej sprawiedliwości proceduralnej.

⁴⁰ Musimy pamiętać, że Rawls opiera ten schemat na umowie społecznej.

stworzone sprawiedliwe procedury radzenia sobie z rozbieżnymi poglądami politycznymi. Dla dalszej pracy konieczna jest wiedza o sytuacji społeczeństwa, na przykład: o jego warunkach i zasobach, o poziomie rozwoju gospodarczego i kultury politycznej. Dysponując wiedzą teoretyczną i znajomością odpowiednich faktów dotyczących społeczeństwa, przedstawiciele obywateli mają obrać najbardziej efektywną, sprawiedliwą konstytucję, czyniąc zadość zasadom sprawiedliwości, i najlepiej obliczoną na to, by stworzyć sprawiedliwe i skuteczne ustawodawstwo⁴¹.

Należy w tym miejscu poruszyć jeszcze dwa problemy omówione przez Rawlsa w jego teorii. Przyjmuje on idealistyczne założenie, że sprawiedliwa konstytucja byłaby sprawiedliwą procedurą pomyślaną tak, by zapewniała sprawiedliwy wynik. Procedurą byłby proces polityczny, którym rządzi konstytucja, wynikiem jej – uchwalone ustawy, zaś zasady sprawiedliwości określałyby niezależne kryterium zarówno procedury, jak wyniku. W dążeniu do tego ideału doskonałej sprawiedliwości proceduralnej pierwszym problemem jest zaprojektowanie sprawiedliwej procedury. To wymaga, aby „konstytucja obejmowała i chroniła wolności równego obywatelstwa. Do tych wolności należą: wolność sumienia i wolność myśli, wolność osoby i równe prawa polityczne. System polityczny, co do którego przyjmuję, że jest jakąś formą konstytucyjnej demokracji, nie byłby procedurą sprawiedliwą, jeśli te wolności nie były weń wpisane”⁴². Tak więc sprawiedliwa konstytucja to taka, na którą zgodziliby się racjonalni delegaci na konwencję konstytucyjną kierujący się wskazanymi wcześniej dwiema zasadami sprawiedliwości. Podobnie, sprawiedliwe ustawy i polityki to takie, które byłyby uchwalone w fazie legislacyjnej przez racjonalnych ustawodawców ograniczonych wymogami sprawiedliwej konstytucji i sumiennie starających się kierować zasadami sprawiedliwości jako swoim kryterium. Gdy krytykujemy jakieś ustawy i polityki, zdaniem Rawlsa, staramy się pokazać, że nie obrano by ich w warunkach tej idealnej procedury. Ponieważ nawet racjonalni ustawodawcy mogą dochodzić do odmiennych wniosków, w warunkach idealnych istnieje konieczność głosowania. „Dane prawo czy polityka są dostatecznie sprawiedliwe, bądź przynajmniej nie są niesprawiedliwe, jeśli, starając się wyobrazić sobie, co przyniosłaby idealna procedura, wnioskujemy, że większość osób uczestniczących w tej procedurze i stosujących się do ich wymagań byłaby zwolennikami tego prawa czy polityki”⁴³. Zasady sprawiedliwości należą do podstawowych kryteriów przy osądzaniu dokonań władzy i racji, które wysuwają oni na ich obronę. Debata ustawodawcza musi być pojmowana nie jako ścieranie się interesów, lecz jako wysiłek znalezienia najlepszej polityki w rozumieniu określonym przez zasady sprawiedliwości.

⁴¹ Por. J. Rawls, *Teoria...*, s. 266 i n.

⁴² Tamże, s. 269.

⁴³ Tamże, s. 490.

Sądzę, że koncepcja J. Rawlsa jest wśród współczesnych teorii sprawiedliwości społecznych najciekawszą i chyba najbardziej rozbudowaną. Rawls rozważa ogrom problemów o bardzo zróżnicowanym charakterze, dotyczących podstawowych kwestii ustroju społecznego i politycznego, ogólnej teorii społeczeństwa i państwa. W tym podrozdziale dążyłam do omówienia podstawowych założeń teorii Rawlsa oraz selektywnego przedstawienia tych jej aspektów, które są bezpośrednio związane z problematyką sprawiedliwości społecznej.

Teoria sprawiedliwości społecznej J. Rawlsa jest reprezentatywna dla nurtu liberalnego. Teorie liberalne oraz egalitarne zaliczyć należy do kręgu teorii reformistycznych. Przedstawicielami koncepcji egalitarnych są między innymi M. A. Honoré'a, B. Barry; teorią egalitarną jest także koncepcja „równości rezultatu”.

Teoria sprawiedliwości społecznej M. A. Honoré'a. Autor określa sprawiedliwość społeczną następująco: „Sprawiedliwość społeczna tkwi w idei, że wszyscy ludzie jako ludzie, niezależnie od ich zachowania się i wyboru, mają prawo do równego udziału we wszystkich tych rzeczach, które nazywane są korzyściami, które są powszechnie pożądane i które przyczyniają się do ludzkiej doskonałości, szczęścia i dobrobytu. Są to takie dobra, jak: życie, zdrowie, ubranie, mieszkanie, żywotność, przestrzeń do poruszania się oraz możliwość zdobycia wiedzy i umiejętności do uczestniczenia w procesach podejmowania decyzji, korzystania z wypoczynku, podróży”⁴⁴. Różnić możemy dwa aspekty tak rozumianej sprawiedliwości: pierwszy dotyczy zrównania warunków ludzkiej egzystencji, drugi – zasady niedyskryminacji. Zdaniem autora zasada sprawiedliwości nie jest zasadą bezwzględnie obowiązującą. Są pewne wyjątki w stosunku do ogólnej zasady sprawiedliwości społecznej, które usprawiedliwiają odejście od niej; w szczególności występują one w stosunku do zasady niedyskryminacji. Wyjątki te wchodzi w zakres podporządkowanych zasad sprawiedliwości, takich jak: sprawiedliwość transakcji, sprawiedliwość według zasługi, sprawiedliwość według wyboru oraz sprawiedliwość według potrzeby. Żadnych innych wyjątków nie można uzasadnić moralnie, a więc są niedopuszczalne. Zgodnie z koncepcją autora sprawiedliwość jest pojęciem kompleksowym, które nie da się scharakteryzować za pomocą jednej formuły. Podkreśla, że pełna eksplikacja koncepcji sprawiedliwości społecznej wymaga uwzględnienia wielu zasad formułowanych na gruncie różnych normatywnych teorii sprawiedliwości⁴⁵.

⁴⁴ Cyt. za: W. Lang, J. Wróblewski, *Sprawiedliwość społeczna...*, s. 82–83.

⁴⁵ Autor w swojej koncepcji szczegółowo analizuje owe zasady. Podkreśla rangę zasady równości szans, czasami interpretowaną także jako zasadę równości uprawnień do korzystania z pewnych kategorii dóbr, niezależnie od jakości i ilości wykonywanej pracy. Są to specyficzne dobra, takie jak: literatura, muzyka, sztuka, sport.

Koncepcja Honoré'a zdecydowanie różni się od koncepcji Rawlsa. Jednym z elementów odróżniających te koncepcje jest postulat Honoré'a dotyczący konieczności udzielania pomocy krajom słabo rozwiniętym ekonomicznie; postulat ten jest żądaniem sprawiedliwości społecznej na skalę światową. Rawls, jak wyżej pisałam, zdecydowanie wyklucza stosunki między różnymi społeczeństwami z zakresu teorii sprawiedliwości. Teoria Honoré'a w zestawieniu z teorią Rawlsa wydaje się być bardziej radykalna. Radykalizm ten polega głównie na uzasadnieniu postulatów sprawiedliwości głoszonych przez niektóre europejskie partie socjaldemokratyczne⁴⁶.

Teoria sprawiedliwości Briana Barry'ego. B. Barry, czołowy krytyk teorii Rawlsa, prezentuje egalitarną koncepcję sprawiedliwości, opartą na idei równych możliwości. Autor rozróżnia trzy modelowe koncepcje sprawiedliwości funkcjonujące w doktrynie amerykańskiej: sprawiedliwość jako zasada wzajemności, sprawiedliwość jako zasada odpłaty i sprawiedliwość jako zasada wzajemnej pomocy. Barry bardzo krytycznie ocenia wszystkie trzy koncepcje. Komplementarną ideą sprawiedliwości w stosunku do wcześniej wymienionych koncepcji, według autora, jest sprawiedliwość jako zasada równych możliwości. W myśl koncepcji Barry'ego minimalnym roszczeniem wynikającym z zasady równej możliwości jest równe roszczenie do naturalnych zasobów ziemi. Maksymalnym roszczeniem jest żądanie, aby identyczne zdolności i wysiłki były tak samo wynagradzane w całym świecie. Koncepcja ta w doktrynie amerykańskiej zaliczana jest do teorii konformistycznych.

Teorie „równości rezultatu”. Teorie te, to antymerytokratyczne postulaty sprawiedliwości społecznej oparte na założeniu równości rezultatu, a nie równości szans. Przesłanką tych koncepcji są dane empiryczne wskazujące, że wyrównanie szans, zwłaszcza w dziedzinie oświaty, nie jest wystarczającym środkiem do zapewnienia rzeczywistej równości ludzi należących do różnych grup społecznych i kulturowych. Celem polityki społecznej powinna być równość rezultatów osiągnięta przez redystrybucję dóbr, a nie równość szans.

2. Teorie konserwatywne sprawiedliwości społecznej. Stanowią one kontynuację, a zarazem pewną modyfikację tradycyjnych koncepcji ekonomii politycznej i formułowane są głównie na gruncie nauk ekonomicznych. Charakteryzują się następującymi cechami merytorycznymi: 1) mają charakter teorii liberalnych – zakładają priorytet postulatów wolności w stosunku do postulatów równości; 2) przyznają priorytet ekonomicznej wydajności systemu społecznego w stosunku do postulatów sprawiedliwości społecznej.

⁴⁶ Na przykład Honoré dowodzi, że sformułowane przez niego postulaty sprawiedliwości społecznej są często nieuświadomianymi konsekwencjami zasad, które stanowią ukryte założenia dość powszechnie akceptowanych postulatów sprawiedliwości społecznej, jak np. postulat bezpłatnej, powszechnej oświaty. Por. W. Lang, J. Wróblewski, *Sprawiedliwość społeczna...*, s. 84.

Liberalno-konserwatywne teorie sprawiedliwości przyznają pierwszeństwo zasadzie wolności w stosunku do postulatu równości. Odrzucają zasadę przymusu redystrybucji dóbr.

3. Teorie sprawiedliwości „społeczeństwa postindustrialnego”. Wiążą się one z wizją społeczeństwa XXI wieku, społeczeństwa cybernetycznego. Według tych koncepcji sprawiedliwość oparta jest na zasadzie pełnego zaspokajania równych potrzeb twórczego rozwoju jednostki.

4. Reakcyjne teorie sprawiedliwości. Są one teoriami antyegalitarnymi. Kwestionują zasadę równości ludzi jako zasadę sprawiedliwości. Odrzucają zasadę równych szans; postulują prawne usankcjonowanie nierówności społecznych. Odrzucają także zasadę formalnej równości wobec prawa. Wśród tych teorii wyróżniliśmy już wcześniej podstawowe jej typy: koncepcje biologiczno-genetyczne i koncepcje kulturowe.

Teorie biologiczno-genetyczne uznają podziały społeczne i kulturowe jako wynik zróżnicowania genetycznego. W związku z tym likwidacja tych nierówności spowoduje tylko pogłębienie i utrwalenie tych podziałów i nierówności społecznych, zdeterminowanych genetycznie i biologicznie.

Teorie kulturowe należą do typu teorii reakcyjnych. Zaliczamy do nich ciekawą i kontrowersyjną koncepcję – socjologiczną teorię „podkultury nędzy”. Miała ona być moralnym usprawiedliwieniem zjawiska nędzy milionów ludzi żyjących w wielkomiejskich gettach. Życie w nędzy nie jest niesprawiedliwością, ponieważ jest to pewien styl życia odpowiadający kulturowym potrzebom warstw społecznych zaliczanych do kategorii biednych. Swoista podkultura niższych klas jest obiektywną przyczyną i moralnym usprawiedliwieniem ich warunków życia. Sprawiedliwość społeczna zgodnie z tą koncepcją polega wyłącznie na równych prawach do zaspokajania ukształtowanych potrzeb społecznych.

B. TEORIE NIEKONFORMISTYCZNE

Mają one charakter egalitarny. Teorie te nie są wyłącznie teoriami sprawiedliwości dystrybtywnej; praca ludzka stanowi na ich gruncie podstawową wartość określającą sens koncepcji sprawiedliwości. Krytykują kapitalistyczny system społeczny; odrzucają podstawowe zasady moralne i ideologiczne z nim związane: ideologie wolnej konkurencji i sukcesu oraz własność prywatną. Podstawowa zasada sprawiedliwości społecznej, zgodnie z tą teorią, jest to zasada równości udziału wszystkich ludzi w konsumpcji podstawowych dóbr społecznych. Zróżnicowanie w zakresie dystrybucji dóbr wymaga uzasadnienia. Może ono nastąpić ze względu na: indywidualny

wkład jednostki w tworzenie wartości dóbr społecznych lub ze względu na indywidualne potrzeby jednostki. Zróżnicowanie potrzeb podlega ocenie sprawiedliwościowej. Postulat sprawiedliwości społecznej obejmuje postulat kształtowania wartości cennych społecznie. Odróżnia się równość od identyczności. Ludzie powinni być równi i powinni być traktowani jako równi, lecz nie identyczni pod względem swoich potrzeb oraz udziału w konsumpcji dóbr. Teorie te odróżniają zasadę równych szans od prawa do równego udziału w konsumpcji. Zasada równych szans polega na tym, aby każdy miał zapewniony dostęp do podstawowych dóbr społecznych w zależności od swoich potrzeb.

Miedzy treścią niektórych przedstawionych teorii sprawiedliwości a metodą ich uzasadnienia oraz strukturą uzasadnienia kryteriów oceny sprawiedliwości zachodzi pewien związek. Przede wszystkim możemy zauważyć, że teorie konserwatywne są teoriami doskonałej sprawiedliwości proceduralnej; zakładają, że rynkowe mechanizmy dystrybucji dóbr są wyłącznymi i doskonałymi kryteriami sprawiedliwościowej oceny stanu podziału dóbr będącego wynikiem działania tych mechanizmów. Teorie reformistyczne zakładają niedoskonałą sprawiedliwość proceduralną, a co za tym idzie uznają mechanizmy rynkowe za podstawowe, ale nie wyłączne standardy sprawiedliwościowej oceny nierówności społecznych (stanu podziału dóbr). Teorie niekonformistyczne zakładają całkowite odrzucenie proceduralnych koncepcji sprawiedliwości związanych z rynkowymi mechanizmami dystrybucji dóbr.

Przedstawione omówienie amerykańskich teorii sprawiedliwości nie ma charakteru wyczerpującego, jest omówieniem selektywnym, przedstawiającym – moim zdaniem – reprezentatywne idee i koncepcje sprawiedliwości społecznej.

4. KONCEPCJE SPRAWIEDLIWOŚCI W POLSKIEJ DOKTRYNIE PAŃSTWA I PRAWA

W polskiej nauce powstało wiele teorii sprawiedliwości, a każdy z twórców danej koncepcji broni i uznaje za słuszną wyłącznie tę, która przyznaje mu rację. Ciekawą koncepcję sprawiedliwości stworzyła M. Ossowska⁴⁷, ale ponieważ jest to teoria reprezentatywna dla nauki moralności nie będę jej analizowała w niniejszej pracy. W. Sadurski jest twórcą normatywnej teorii sprawiedliwości. W swej książce *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia* na podstawie krytycznej analizy literatury, głównie amerykańskiej, przedstawił koncepcje sprawiedliwości dystrybucyjnej związanej z koncepcją zasługi.

⁴⁷ M. Ossowska, *Normy moralne*, Warszawa 1970.

Uznał jej pierwotność w stosunku do innych koncepcji sprawiedliwości⁴⁸. Zdaniem W. Sadurskiego bez względu na to, jak rozumiemy sprawiedliwość i jaki ideał społeczeństwa akceptujemy, bezspornym jest, że sprawiedliwość jest ideałem istotnym, lecz nie jedynym⁴⁹. Twierdzi on także, że wypadkową kryteriów sprawiedliwości oraz innych kryteriów w szczególności kryteriów utylitarnych jest zarówno właściwa zapłata, jak i właściwa kara⁵⁰. Według Sadurskiego reguły sprawiedliwości wywodzące się z ogólnej zasady równowagi korzyści i obciążeń zgodne są z bardziej elementarnym odczuciem moralnym wyrażającym się w tym, że jedyną podstawą zasługi indywidualnej – pozytywnej lub negatywnej – mogą być tylko te działania ludzkie, nad którymi mamy władzę i kontrolę, czyli te, za które możemy być odpowiedzialni. Sprawiedliwość rozdzielcza wymaga więc odrzucenia poza zakres „zasłużonych” korzyści lub kar tych wszystkich ocen i faktów, które leżą poza sferą kontroli jednostki, za które jednostka nie może być odpowiedzialna. W. Sadurski przyznaje, że trzy ogólne zasady sprawiedliwości, na których skupił swą uwagę, mianowicie: dystrybucja według zasług, zaspokojenie podstawowych potrzeb i retrybucyjna koncepcja kary, nie stanowią wyczerpującego opisu reguł sprawiedliwości dystrybucyjnej. Stanowią one jednak zastosowanie „ogólnej teorii sprawiedliwości do najbardziej kontrowersyjnych i ważnych problemów, z którymi boryka się system prawny i praktyka polityczna”⁵¹.

Na temat sprawiedliwości pisze także Z. Zaborowski; jednakże ujmuje on to zagadnienie w aspekcie psychologicznym, a nie prawnym⁵². Ciekawą koncepcję sprawiedliwości przedstawił także Z. Ziemiński⁵³. Za najbardziej charakterystyczne uznałam koncepcję sprawiedliwości L. Petrażyckiego oraz teorię sprawiedliwości społecznej T. Zgaińskiego.

A. INTUICYJNO-PRAWNA KONCEPCJA SPRAWIEDLIWOŚCI LEONA PETRAŻYCKIEGO

Dla przejrzystości pracy koniecznym wydaje się przedstawienie koncepcji sprawiedliwości L. Petrażyckiego (1867–1931), w której podstawowe znaczenie

⁴⁸ Analiza tej koncepcji wydaje się bezcelowa z tego względu, że koniecznym byłoby ponowne omawianie teorii anglo-amerykańskich (przedstawionych dość szczegółowo wyżej), na których krytycznej analizie autor opiera swą koncepcję; argumentem usprawiedliwiającym pominięcie tej teorii jest fakt, że w 1988 r. została wydana, powoływana w tekście, książka W. Sadurskiego na temat sprawiedliwości. W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, PWN, Warszawa 1988.

⁴⁹ Tamże, s. 47.

⁵⁰ Tamże, s. 118–124, 258–265.

⁵¹ Tamże, 270.

⁵² Por. Z. Zaborowski, *Psychologiczne problemy sprawiedliwości i równości*, PWN Warszawa, 1986 r.

⁵³ Por. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.

ma jej związek z prawem pozytywnym. Jest to chyba najciekawsza teoria sprawiedliwości powstała w polskiej doktrynie prawa.

W poszukiwaniu precyzyjnego znaczenia tego pojęcia w nauce podejmowane były próby traktowania sprawiedliwości jako zjawiska realnego. Próbę taką podejmował właśnie L. Petrażycki, traktując sprawiedliwość jako zjawisko psychiczne. Metodami służącymi naukowemu poznaniu zjawisk sprawiedliwości – według niego – była samoobserwacja oraz połączona metoda obserwacji wewnętrznej i zewnętrznej⁵⁴. Petrażycki w swej teorii odrzuca zdecydowanie pogląd, jakoby sprawiedliwość miała polegać „na równości”. Koncepcjom wzorującym się na klasycznej teorii Arystotelesa zarzuca zbyt wielką ogólnikowość i beztreściowość. Podejmuje więc próbę podania precyzyjnego określenia sprawiedliwości. W tym celu traktuje sprawiedliwość jako zjawisko realne. Dostrzega, że sprawiedliwość pozostaje w jakimś szczególnym stosunku do prawa⁵⁵.

Petrażycki traktuje sprawiedliwość jako zjawisko realne, to znaczy: „życie duchowe, zaś z projekcyjnego punktu widzenia oznacza ona formy intuicyjno-prawne”⁵⁶. Ta teoria sprawiedliwości nie może być akceptowana bez równoczesnej emocjonalnej akceptacji prawa. Rodzaj czy charakter emocji jest kryterium wyodrębniającym przeżycia sprawiedliwości spośród emocji wszelkich innych rodzajów. Emocje te – zdaniem profesora – odnoszą się do dziedziny podziału „dóbr i ciężarów”; nie obejmują dziedziny kwestii formalnych, technicznych itp.

Petrażycki wyróżnia różne rodzaje prawa, z których wyodrębnia prawo intuicyjne, utożsamiane ze sprawiedliwością. Jest to jedyna koncepcja sprawiedliwości, jaką operuje. Sprawiedliwość (prawo intuicyjne) to w jego teorii nie tylko kryterium zachowań jednostek, ale i kryterium oceny wszystkich praw pozytywnych. Jest to kryterium dynamiczne, które w zależności od treści odpowiednio ukształtowanej emocji wpływa nawet na procesy tworzenia czy „burzenia” wszelkich odmian prawa pozytywnego. Ustawy, zwyczaje prawne itd. podlegają krytyce z punktu widzenia sprawiedliwości, jako swego rodzaju skali wyższej i kryterium wyższego; niektóre z tych ustaw i zwyczajów uznawane są za dobre, jako zgodne z wymogami sprawiedliwości, inne są potępiane lub nawet odrzucane z oburzeniem, jako niesprawiedliwe, niezgodne z wymogami sprawiedliwości, pozbawiające kogoś tego, co mu się należy.

Według Petrażyckiego wyrazi: sprawiedliwość i niesprawiedliwość stosuje się głównie wtedy, gdy mowa jest o charakterze lub postępowaniu ludzi; na przykład „sprawiedliwość przypisywana jest lub nie – ustawodawcom

⁵⁴ L. Petrażycki, *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. II, Warszawa 1960, s. 289.

⁵⁵ Por. teorie innych autorów; np. Chaim Perelman *expressis verbis* mówi o sprawiedliwości moralnej i sprawiedliwości prawnej. Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959, s. 51.

⁵⁶ L. Petrażycki, *Teoria prawa...*, s. 292.

w stosunku do jednostek podlegających (tzw. adresatom) ustawom, nie zaś odwrotnie⁵⁷.

Wobec niezależności od faktów normatywnych, ustaw itd. sprawiedliwość odznacza się podatnością na indywidualne zmiany swej treści, ma odmienną treść wśród różnych grup społecznych i jednostek, ma większą zdolność przystosowania się do konkretnych okoliczności niż prawo pozytywne, rozwija się stopniowo i niepostrzeżenie bez tych komplikacji, które cechują rozwój i zmianę prawa pozytywnego; normy sprawiedliwości wobec niezależności ich od ustaw i zwyczajów wyobraża się jako wieczne, niezmiennie, mające znaczenie powszechne; między sprawiedliwością a odpowiednim prawem pozytywnym nieuniknione są, obok zgodności w treści zasadniczej i najważniejszej, rozbieżności i konflikty: indywidualne, zbiorowe czy ewolucyjne; dlatego też pewne elementy prawa pozytywnego i odpowiednie rozstrzygnięcia konkretne muszą nieuchronnie być uznawane przez grupy społeczne lub jednostki za niesprawiedliwe; poczucie sprawiedliwości wywiera nacisk na wykładnię, stosowanie i naukowe opracowywanie prawa pozytywnego, a zarazem jest czynnikiem oddziałującym w sposób pokojowy lub rewolucyjny na tworzenie, burzenie i zmianę prawa pozytywnego⁵⁸.

Podkreślenia również wymaga socjalny aspekt teorii Petrażyckiego odnośnie do prawa intuicyjnego, a tym samym sprawiedliwości. Na pierwszy plan wysuwa on społeczny aspekt ocen sprawiedliwości. W odróżnieniu od innych koncepcji sprawiedliwości postanowień prawa pozytywnego nie traktuje jako miernika sprawiedliwości zachowań.

B. KONCEPCJA SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ TADEUSZA ZGAIŃSKIEGO

Autor uważa, że sprawiedliwość etymologicznie wywodzi się od prawa. Jest to pojęcie odsyłające do prawa⁵⁹. Za cechę charakterystyczną uznaje Zgaiński samą budowę słowa „sprawiedliwość” w języku polskim przez swoją końcówkę -dliwość. Wyraża ona pozytywne i aktywne nastawienie psychiczne odnośnie wyrażanych rzeczy⁶⁰. Tak więc sprawiedliwość jest postawą skierowaną na stosowanie czy respektowanie prawa.

⁵⁷ Tamże, s. 296.

⁵⁸ Tamże, s. 297.

⁵⁹ W języku niemieckim – *Gerechtigkeit* – pochodzi od *Recht*, w języku francuskim – *la justice* – względnie w języku angielskim – *justice* – od pnia *juste*, wywodzącego się od łacińskiego *-jus*.

⁶⁰ „Widzimy to w słowach analogicznych jak np. pobudliwość, zgodliwość, kłótniowość, zabiegliwość, pożądlliwość itp.”. Wszystkie te pojęcia oznaczają pewną skłonność czy postawę psychiczną. T. Zgaiński, *Suum cuique. Rzecz o sprawiedliwości*, Monachium 1946. s. 11.

Tadeusz Zgaiński rozróżnia dwa rodzaje sprawiedliwości: indywidualną i społeczną (*iustitia individualis* i *iustitia socialis*). Pierwsza z nich obejmuje: *iustitia legalis*, *iustitia distributiva* i *iustitia commutativa*⁶¹. Obejmuje ona cały szereg stosunków, w których podmiotem choć jednej ze stron jest jednostka. Według autora, jeśli przyjmiemy takie rozumienie sprawiedliwości to pominiemy cały szereg stosunków, całą sferę życia zbiorowego. Dlatego też tworząc system sprawiedliwości należy przeprowadzić przejrzystą linię podziału oddzielającą sprawiedliwość indywidualną od sprawiedliwości społecznej, która obejmować będzie odrębną i skomplikowaną sferę życia zbiorowego, a także stosunki między państwami, narodami i innymi grupami czy warstwami społecznymi. Dla sprawiedliwości indywidualnej charakterystyczne jest, że jedną ze stron jest zawsze jednostka, przy sprawiedliwości społecznej po obu stronach stosunku jest zawsze jakaś grupa społeczna.

W *iustitia socialis* autor także wyróżnia *iustitia legalis*, *iustitia distributiva* i *iustitia commutativa*.

Iustitia legalis socialis. O tej kategorii sprawiedliwości można mówić wszędzie tam, gdzie zachodzą stosunki między grupami społecznymi hierarchicznie nierównymi. Występuje tu podobny stan hierarchicznego podporządkowania grup jak w przypadku podporządkowania jednostki państwu. Może wystąpić tu sytuacja stosunku grup społecznych w państwie do niego samego, na przykład grup narodowościowych, grup pracowniczych lub pracodawców, grup wyznaniowych, ugrupowań politycznych, samorządu, stowarzyszeń, ugrupowań ideowych itp. Cechą charakterystyczną tej kategorii sprawiedliwości jest równość względna. Oznacza to, że im większe znaczenie dla państwa ma dane ugrupowanie, tym większe ciężar na nim powinności w stosunku do państwa.

Iustitia distributiva socialis. Ta forma sprawiedliwości wyraża się w stosunku państwa do różnych grup społecznych. Jest więc odwrotnością *iustitia legalis socialis*. Jej cechą charakterystyczną jest również względna równość (według Zgaińskiego jest to równość w nierówności)⁶². Państwo zatem musi wartości, jakimi w imieniu społeczeństwa dysponuje i jakie w celu zachowania porządku publicznego rozdziela, rozdzielać stosownie do ich wartości. Na przykład przyznanie praw politycznych powinno odbywać się według stopnia wartości i przydatności danej grupy dla danego państwa. Wynikałoby z tego,

⁶¹ T. Zgaiński rozróżnił trzy rodzaje sprawiedliwości indywidualnej, analizując koncepcje sprawiedliwości stworzoną w ramach nauki tomistycznej. Podział ten opracowany jest ze względu na wzajemne stosunki Państwa i jednostki. I tak *iustitia legalis* obejmuje stosunek jednostki do społeczeństwa (według św. Tomasza, który nazywa ją również *iustitia generali* nakłada ona na jednostkę obowiązek oddania społeczności – państwu – czci, przywiązania i powinności); *iustitia distributiva* zmierza w kierunku odwrotnym, od państwa czy społeczeństwa do jednostki, a przedmiotem jej jest właściwy podział ciężarów, dóbr, praw między jednostki, które są członkami społeczeństwa; *iustitia commutativa* reguluje stosunki między jednostkami, a opiera się na zasadzie wymiany świadczeń.

⁶² Por. T. Zgaiński, *Suum cuique...*, s. 66.

że demokracja pojęta jako zasada bezwzględnej równości matematycznej jest niezgodna z ideą sprawiedliwości. Nie wyklucza to oczywiście, zdaniem autora, że w konkretnym wypadku taka równość matematyczna może odpowiadać względem sprawiedliwości, jeżeli poszczególne grupy narodowościowe w danym państwie istotnie wykazują wyrównany poziom ponoszenia ciężarów w państwie⁶³. Realizowanie zasady sprawiedliwości nie jest uprawnieniem, a obowiązkiem państwa. W przypadku gospodarki wolnorynkowej państwo ma obowiązek ingerować w celu sprawiedliwego uregulowania stosunków gospodarczych. Także ciężary ponoszone na rzecz państwa muszą być zgodne z zasadą sprawiedliwego podziału pomiędzy poszczególne warstwy czy narodowości.

Iustitia commutativa socialis. Obejmuje ona wszystkie stosunki między równymi sobie grupami społecznymi, których nie wiąże żaden stosunek hierarchiczny. Regulować będzie ona stosunki między poszczególnymi grupami społecznymi w państwie, ale także między poszczególnymi państwami. Obowiązuje tutaj zasada sprawiedliwości wymiennej opartej na zasadzie równości bezwzględnej. W ten sposób sprawiedliwość międzynarodowa została włączona w ogólny system sprawiedliwości.

5. SPRAWIEDLIWOŚĆ SPOŁECZNA W NAUCE KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO⁶⁴

Nauka społeczna Kościoła rozwinęła się w XIX wieku, gdy nastąpiła konfrontacja Ewangelii z nową koncepcją społeczeństwa

⁶³ „W naszych warunkach o takiej równości mowy być nie może, jak to uczy historia naszego narodu [...], Państwo Polskie jest wyraźnym tworem tylko Narodu Polskiego i wyłącznie jego wolą, wysiłkiem i ofiarami utrzymane. Dlatego w naszej rzeczywistości równość uprawnień politycznych nie byłaby według ujęcia tomistycznego i nauki kościoła sprawiedliwością, lecz niesprawiedliwością w stosunku do najpoważniejszej grupy społecznej: polskiej; nie odpowiadałaby zasadzie naczelnej *suum cuique*. Ci wszyscy, od której rozstrzygnięcie tej kwestii może – choć w części tylko – zależeć, a którym sprawiedliwość chrześcijańska w życiu nie jest obojętna, winni o tym pamiętać i nie dać się zbałamucić fałszywie pojętą i z niepowołanej strony im podsuwaną miłością i demokracją chrześcijańską. Winni oni ponadto pamiętać, że realizowanie sprawiedliwości nie jest tylko uprawnieniem, lecz obowiązkiem”. Czytając ten fragment musimy pamiętać, że książka ta została wydana w 1946 r., a więc po II wojnie światowej, w specyficznej sytuacji politycznej i społecznej. Tamże, s. 67.

⁶⁴ „Katolicka nauka społeczna” – nazwa ta jest w pewnym sensie uwarunkowana geograficznie. W strefie języków romańskich mówi się najczęściej o nauczaniu społecznym Kościoła, w strefie języka niemieckiego o katolickiej nauce społecznej, z tym że „naukę” rozumie się jako „nauczanie”, w krajach anglosaskich natomiast używa się chętniej formuły „katolickie zasady społeczne”. U nas utarła się nazwa „katolicka nauka społeczna” w pewnym nawiązaniu do encykliki *Quadragesimo anno*, gdzie Pius XI stwierdził, iż „pod wpływem wskazań i światła encykliki Leona XIII powstała jakaś prawdziwa katolicka nauka społeczna, którą każdego dnia rozwijają i wzbogacają niezmordowane wysiłki tych dobrowolnych ludzi, których nazwalismy pomocnikami Kościoła”. J. Majka, *Katolicka nauka społeczna. Studium historyczno-doktrynalne*, Rzym 1986, s. 7.

i władzy, jego nowymi strukturami społecznymi, z nowymi formami pracy i własności.

Nauka społeczna Kościoła proponuje zasady refleksji; formułuje kryteria sądu; podaje kierunki działania. Według Jana Pawła II: „Każdy system, według którego stosunki społeczne byłyby całkowicie określone przez czynniki ekonomiczne jest sprzeczny z naturą osoby ludzkiej i jej czynów”⁶⁵.

Jakkolwiek wiadomo, że Kościół ma cele ponadczasowe, to jednak realizuje je w życiu ludzi, istniejących i działających w określonych społeczeństwach i w wymiarach czasowych, na tle określonej rzeczywistości kulturowo-społecznej. „Kościół pisze Jan Paweł II – uważa za swoje zadanie stałe przypomnianie o godności i o prawach ludzi pracy oraz piętnowanie takich sytuacji, w których bywają one gwałcone, starając się przez to tak oddziaływać na bieg tych przemian, aby wraz z nimi dokonywał się prawdziwy postęp człowieka i społeczeństwa”⁶⁶.

Państwo w doktrynie Kościoła zawsze zajmowało poczesne miejsce. Teologowie i świeccy teoretycy stosunków państwowo-kościelnych poświęcili tym problemom wiele monografii.

W ramach nauki społecznej Kościoła powstało wiele interesujących koncepcji. Kościół wysunął wiele ciekawych tez. Nauka społeczna interesuje się dziś szczególnie człowiekiem w jego powiązaniu ze złożoną siecią relacji, charakterystyczną dla współczesnych społeczeństw. Należy sobie uświadomić, że myślą przewodnią całej nauki społecznej Kościoła jest „poprawna koncepcja osoby ludzkiej”⁶⁷.

Sądzę, iż pierwszym zagadnieniem wymagającym tu rozważenia jest sprawa materiałów, które stanowią podstawowe źródło, a zatem i przedmiot bezpośredniej analizy treściowej. Źródłami reprezentatywnymi dla nauki Kościoła w poszczególnych okresach jego historii są dokumenty soborów i synodów. Zgromadzenia te określały bowiem samoświadomość Kościoła w danym czasie, a ich dokumenty stanowią jej autorytatywny wyraz. Innym rodzajem dokumentów są dokumenty zwane duszpasterskimi. Chodzi tu przede wszystkim o wypowiedzi Kościoła Nauczającego w ścisłym tego słowa znaczeniu, a zatem papieży i biskupów. Dotyczy to przede wszystkim indywidualnych izbiorowych listów pasterskich biskupów oraz dokumentów pastoralnych Stolicy Apostolskiej, zwłaszcza sygnowanych bezpośrednio przez papieży, a więc encyklik, adhortacji, *motu proprio*, listów apostolskich, konstytucji apostolskich, a także przemówień samych papieży wygłaszanych przy różnych okazjach. Dokumentami szczególnego rodzaju wydają się być

⁶⁵ Tamże, s. 24.

⁶⁶ Jan Paweł II, *Laborem exercens*. Encyklika Ojca Świętego Jana Pawła II, Pallottinum 1981, punkt n.1.

⁶⁷ Por. *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym. Gaudium et spes*, [w:] *Sobór Watykański II, Konstytucje, dekrety, deklaracje. Tekst polski*, Poznań 1968, punkt n. 24.

materiały Synodu Biskupów, w których należy odróżnić materiały robocze od dokumentu, który jest niejako wynikiem prac synodu i przybiera postać dokumentu papieskiego o randze adhortacji apostolskiej.

Swego rodzaju oficjalną kodyfikację społecznej nauki Kościoła przyniósł pontyfikat Jana XXIII oraz okres Soboru Watykańskiego II. Chodzi tu o wydane wówczas cztery dokumenty o szczególnym znaczeniu: encykliki Jana XXIII *Mater et Magistra* (1961) oraz *Pacem in terris* (1963), *Konstytucję duszpasterską o Kościele w świecie współczesnym Gaudium et spes* (1965) oraz encyklikę Pawła VI *Populorum progressio* (1967).

Innymi dokumentami zawierającymi w swej treści poglądy na temat sprawiedliwości są, wspomniane już wcześniej, tzw. dokumenty synodalne Pawła VI. Jeden z dokumentów powstał w wyniku prac samego Synodu Biskupów i poświęcony jest w całości problematyce społecznej; chodzi o dokument Synodu z 1971 r., zatytułowany *Sprawiedliwość w świecie (De iustitia in mundo)*. Drugi dokument to adhortacja apostolska Pawła VI z 8 grudnia 1975 r. *O Ewangelizacji w świecie współczesnym*. Nie jest ona w ścisłym znaczeniu dokumentem społecznym, ale zawiera pewne stwierdzenia bardzo istotne dla tej nauki i niniejszej pracy.

Bardzo ważnym aktem, którego treść zawiera poglądy na temat sprawiedliwości (w tym także sprawiedliwości społecznej), o zupełnie innym charakterze niż encykliki, jest *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym*, rozpoczynająca się od słów *Gaudium et spes*⁶⁸. Należy wyjaśnić, czym różni się *Konstytucja* od encyklik. Pod względem formalnym *Konstytucja* jest dokumentem oficjalnym Soboru, najwyższej rangi, ogłoszonym uroczystie, podczas gdy encykliki stanowią element zwyczajowego nauczania Kościoła. Gdy chodzi o stosunek treściowy, należy zaznaczyć, że istnieje duża zbieżność treści między encyklikami a *Konstytucją* (są one w niej cytowane kilkadziesiąt razy). A jednak *Konstytucja* ma zupełnie inny charakter, niż cytowane w niej encykliki. Jest ona dokumentem teologicznym i zarazem pastoralnym. Jest w niej wiele zagadnień, które nie są poruszane w innych dokumentach. Dotyczy to przede wszystkim charakterystyki współczesnego świata, zagadnień kultury, problematyki łączności Kościoła ze światem, ateizmu i wielu innych interesujących zagadnień.

Przedstawiając poglądy z zakresu nauki społecznej Kościoła nie można przemilczeć wkładu Jana Pawła II w jej rozwój. Przedwczesne jest jeszcze podejmowanie prób syntezy nauczania społecznego Jana Pawła II. Nauczanie to jest w toku i każdy dzień przynosi nowe jego elementy.

Jan XXIII w encyklice *Pacem in terris* pisał, że godność osoby ludzkiej z jednej strony, a nauka o prawie naturalnym z drugiej stanowią podstawę

⁶⁸ Ostateczną sankcję otrzymała Konstytucja na publicznej sesji Soboru Watykańskiego II w dniu 7 XII 1965 r. w głosowaniu, w którym 2300 głosów padło „za”, 75 „przeciw”, a 10 głosów było nieważnych. Tego samego dnia Papież Paweł VI podpisał ją i polecił ogłosić.

do sformułowania praw osoby ludzkiej⁶⁹. Prawa te są rozumiane jako pierwotne i nienaruszalne. Są one wcześniejsze od jakiegokolwiek prawa pozytywnego i nie mogą być przez nie naruszone; stanowią bowiem element składowy dobra wspólnego każdej społeczności. Dobro wspólne jest im nawet podporządkowane w takim sensie, w jakim jest ono podporządkowane dobru człowieka jako takiego, czyli tego, co filozofowie nazywają *bonum humanitatis*. Prawo naturalne, godność osoby ludzkiej oraz opierające się na nich prawa osoby stanowią więc podstawowe założenia porządku społeczno-moralnego, na którym opierać się musi pokój ludzkości. Obok tych zasad ogólnych, w powoływanej wcześniej encyklice, Papież odwołuje się do czterech zasad szczegółowych, na których opiera się ład społeczny każdej społeczności. Są to niejako zasady realizacyjne tego ładu, które powinny być uważane w pewnym sensie za podstawowe normy ustrojowe każdej społeczności; są to zasady: prawdy, sprawiedliwości, miłości i wolności⁷⁰.

Problematyka, której Papież Paweł VI poświęcił encyklikę *Populorum progressio* dotyczy kwestii społecznej widzianej w skali globalnej. Traktuje ona o stosunkach między krajami słabo rozwiniętymi a krajami o zaawansowanym rozwoju gospodarczym. Papież ujmuje to zagadnienie w kategoriach sprawiedliwości społecznej w skali ogólnoludzkiej oraz zagrożeń, jakie wynikają z istniejącego stanu rzeczy dla przyszłości, dla całej ludzkości, dla poszczególnych narodów i dla każdego człowieka. Problematyka ta była już poruszana w encyklice Leona XIII *Rerum novarum*. Znaczenie doktrynalne obu encyklik jest porównywalne. Leon XIII rozszerza pole widzenia moralistów katolickich opierając się najczęściej na jurydycznej koncepcji sprawied-

⁶⁹ Zgodnie z nauką społeczną Kościoła istnieją pewne wyobrażenia o prawie i sprawiedliwości, które stawiamy wyżej od obowiązującego prawa. Pojęcie prawa natury stanowi właśnie wyraz tego prawa, które przewyższa ustawę – prawo stanowione. Prawodawca powinien stanowić prawa czerpać orientację z prawa danego przez naturę. Św. Tomasz z Akwinu rozróżniał pierwszorzędne i drugorzędne prawo naturalne. Do pierwszorzędnej warstwy prawa natury zaliczają się następujące principia: transcendencja, wolność sumienia i społeczne zobowiązania ludzkiej osoby, obowiązek sprawiedliwości w stosunku do każdego, prawo egzystencji rodziny, orientacja polityczna społeczności według dobra wspólnego, z uwzględnieniem solidarności i pomocniczości. Do wtórnej warstwy należą zaś te prawa, do uzasadnienia których oprócz principiów potrzeba także doświadczenia i rozpoznania okoliczności, np. prawo własności. Podstawowa myśl na temat prawa natury w nauce społecznej Kościoła brzmi: „Ponieważ człowiek z natury swej jest osobą obdarzoną rozumem, a zarazem ukonstytuowaną społecznie, dane jest mu wraz z człowieczeństwem jakieś pierwotne prawo. Prawo natury jest prawem osoby. Ludzie jako tacy mają wzajemne prawa i obowiązki. Nie dochodzą więc do uprawnień dopiero przez stanowienie jakiegoś politycznego autorytetu, lecz odkrywają, że już są w ich posiadaniu. Stanowienie prawa winno się według tego »praw – prawa« orientować; w nim znajduje ono swoją legitymizację, lecz zarazem swoją krytyczną instancję i swoje ograniczenie. Przez tak rozumiane prawo natury prawno-polityczny porządek jest więc uzasadniany i zarazem ograniczany”. B. Sutor, *Etyka polityczna*, przekł. A. Marcol, Warszawa 1994, s. 126.

⁷⁰ Jan XXIII, *Encyklika o pokoju między wszystkimi narodami opartym na prawdzie, sprawiedliwości, miłości i wolności (Pacem in terris)*, Societe d'Éditions Internationales, Paris 1963.

liwości i wiążących ją praktycznych nakazów z prawem pozytywnym. Ukazuje im mianowicie, że można i należy mówić o sprawiedliwości społecznej, której nakazy mogą przerastać lub nawet niekiedy przeciwstawiać się istniejącemu, wadliwemu porządkowi prawnospołecznemu, gdyż opiera się on na prawie naturalnym oraz wynikającej z niego koncepcji dobra wspólnego, a także naturalnych prawach osobowych człowieka. W podobny sposób Paweł VI poszerza pole widzenia współczesnych mu moralistów w dziedzinie moralności międzynarodowej. Odwołuje się bowiem na tej płaszczyźnie do prawa naturalnego nie tylko w celu formułowania zakazów, ale także określa pozytywne obowiązki poszczególnych podmiotów działania w skali międzynarodowej. Wszystkie te sformułowania mają odniesienie do koncepcji dobra wspólnego w skali ogólnoludzkiej i mają stanowić podstawę prawdziwego pokoju, który nie jest przecież jedynie brakiem wojny, ale stanem uporządkowanego współdziałania wszystkich państw i poszczególnych ludzi oraz ich zrzeszeń dla realizacji tego dobra⁷¹. Już Jan XXIII w swoich encyklikach podaje szereg elementów nowej koncepcji dobra wspólnego społeczności ogólnoludzkiej. Paweł VI nie tylko je ostatecznie precyzuje, ale wyprowadza z tego wnioski, rozwijając swój obraz sprawiedliwości społecznej w skali międzynarodowej i określając wynikające stąd uprawnienia i obowiązki poszczególnych podmiotów życia społecznego. Potępia równocześnie, jako niesprawiedliwe, praktyki kolonializmu i neokolonializmu w stosunkach międzynarodowych. Paweł VI stwierdza, że wszyscy ludzie mają prawo dostępu do dóbr i bogactw ziemi oraz do udziału w dorobku cywilizacji i że temu prawu odpowiadają określone obowiązki, które ciążyą na wszystkich podmiotach życia społecznego, a więc na poszczególnych ludziach, jak i na przedsiębiorstwach i zrzeszeniach społeczno-gospodarczych i kulturalnych, na instytucjach i organizacjach międzynarodowych, jak ONZ i jej organizacje specjalne. Papież określa obowiązki każdego z tych podmiotów oraz trudności, jakie trzeba przezwyciężyć dla ich wypełnienia. Przeszkodami są tu: rasizm, nacjonalizm, przemoc, podziały ideologiczne, niebezpieczeństwo neokolonializmu i związany z nim brak zaufania między narodami, a przede wszystkim odwrócenie hierarchii wartości. Drugim źródłem przeszkód jest smutne dziedzictwo przeszłości, które hamuje walkę z głodem, analfabetyzmem oraz zacofaniem gospodarczym i utrudnia zdrową, opierającą się na zasadach

⁷¹ Koncepcja dobra wspólnego społeczności międzynarodowej jest oczywiście koncepcją personalistyczną i dlatego sprawa integralnego rozwoju każdego człowieka, jego prawo do społecznych warunków tego rozwoju stanowi podstawową zasadę, w świetle której encyklika analizuje istniejącą sytuację. W zasadzie tej wyraża się humanizm i uniwersalizm encykliki; w niej streszczają się też prawa osoby. W konsekwencji stanowi ona punkt wyjścia w ocenie wszystkich międzynarodowych instytucji społecznych i politycznych oraz wszystkich metod i form międzynarodowego współdziałania. Papież poddaje krytyce cały ten system stosunków i domaga się podporządkowania ich, zwłaszcza stosunków gospodarczych, nakazom międzynarodowej sprawiedliwości społecznej, a zatem prawu powszechnego i integralnego rozwoju oraz osobowego doskonalenia każdego człowieka.

sprawiedliwości współpracę gospodarczą i kulturalną między narodami, podporządkowaną racji dobra wspólnego ludzkości⁷².

Według Jana Pawła II istotne znaczenie dla kształtowania człowieka i jego samoidentyfikacji ma naród. Naród jest dla Papieża wspólnotą kulturową i kształtuje człowieka dzięki temu, że jest podmiotem kultury. Papież uważa, że każdy naród ma prawo do samodzielności i odrębności kulturowej, prawo do zachowania dziedzictwa kulturowego i jego rozwoju, prawo do „własnej kultury”. Wśród tych praw wymienia także prawo do suwerenności, do samodzielności politycznej, do odpowiedzialności za własne losy. Nie znaczy to, że mieści się w tym identyfikacja narodu z państwem. Przeciwnie, Jan Paweł II nie przecenia roli państwa i jego uprawnień, nie oddziela on dobra wspólnego państwa od dobra jednostki. „Cała działalność polityczna wewnątrzpaństwowa i międzynarodowa, mówi Papież, w ostatecznej analizie – jest »z człowieka«, »przez człowieka« i »dla człowieka«. Jeśli działalność ta odrywa się od tej fundamentalnej zależności i od tej fundamentalnej celowości, jeśli staje się poniekąd celem samym w sobie, traci także właściwą sobie rację bytu. Co więcej, może stać się nawet źródłem swoistej alienacji. Może stać się obca człowiekowi, może popaść w antynomię z samym człowieczeństwem”⁷³. Papież Jan Paweł II jest zdecydowanym propagatorem praw osoby ludzkiej, praw rodziny i praw narodu przeciwko wszelkim roszczeniom władzy. Łamanie praw osoby oraz uprawnień tych podstawowych wspólnot grozi samemu państwu i wszystkim ludziom wielkimi niebezpieczeństwami. Papież zarówno w swoich encyklikach, jak i w innych wypowiedziach wraca do tych różnego rodzaju zagrożeń analizując je, ukazując ich źródła i charakter, przestrzegając przed ich skutkami. Zagrożenia te sprowadzają się w pewnym sensie do zagrożenia pokoju na różnych szczeblach i w różnych okolicznościach życia ludzkiego. „Narody i Państwa całego globu zrozumiały, mówił Papież w ONZ, że – jeśli nie mają się wzajemnie napadać i wyniszczać – muszą się jednoczyć. Droga zaś do tego – droga rzeczywista, droga podstawowa, prowadzi poprzez każdego człowieka, poprzez określenie, uznanie i poszanowanie niezbywalnych praw osób, społeczeństw i narodów”⁷⁴.

We wszystkich zatem wspólnotach, niezależnie od ich szczebla, istotną rolę, w rozumieniu Jana Pawła II, odgrywa człowiek. Kształt wszystkich wspólnot: rodziny, narodu ma ogromne znaczenie dla całej ich sieci, dla całej ludzkości; dlatego Papież tak uparcie i zdecydowanie walczy o prawa osoby-człowieka, rodziny i narodu.

⁷² Paweł VI, *Encyklika o popieraniu rozwoju ludów (Populorum progressio)*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1967.

⁷³ *Przemówienie Jego Świątobliwości Papieża Jana Pawła II na XXXIV sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 2 października 1979 r.*, Typis Polyglottis Vaticanis 1979, punkt n. 6.

⁷⁴ Tamże, punkt n. 7.

Osoba jest celem ostatecznym społeczeństwa, które jest jej podporządkowane. Poszanowanie osoby ludzkiej pociąga za sobą poszanowanie praw, które wypływają z jej godności. Prawa te są uprzednie w stosunku do społeczności i powinny być przez społeczność uznane. Są podstawą moralnej prawowitości wszelkiej władzy; lekceważąc je lub odrzucając ich uznanie w prawie pozytywnym, społeczeństwo podważa swoją własną prawowitość moralną⁷⁵. Już Jan XXIII pisał, że: „Społeczność ludzka nie może być dobrze zorganizowana ani wytwarzać odpowiedniej ilości dóbr, jeśli jest pozbawiona ludzi sprawujących prawowitą władzę, którzy stoją na straży praw i w miarę potrzeby nie szczędzą swojej pracy i starań dla dobra wspólnego”⁷⁶.

Do sprawujących władzę należy umacnianie wartości, które pobudzają zaufanie członków społeczności i skłaniają ich do służby na rzecz bliźnich. Władza publiczna jest zobowiązana do poszanowania podstawowych praw osoby ludzkiej i warunków korzystania z jej wolności. Ci, którzy sprawują władzę, powinni traktować ją jako służbę. Nikt nie może żądać lub ustanawiać tego, co jest sprzeczne z godnością osób i z prawem naturalnym⁷⁷. Sprawowanie władzy zmierza do ukazania właściwej hierarchii wartości, by ułatwić wszystkim korzystanie z wolności i odpowiedzialności. Przełożeni powinni mądrze służyć sprawiedliwości rozdzielczej, uwzględniając potrzeby i wkład każdego oraz mając na celu zgodę i pokój. Powinni czuwać nad tym, by normy i zarządzenia przez nich wydawane nie stanowiły pokusy, przeciwstawiając interes osobisty interesowi wspólnoty⁷⁸. Władze polityczne są zobowiązane do poszanowania podstawowych praw osoby ludzkiej. Powinny w sposób ludzki służyć sprawiedliwości, szanując prawa każdego, zwłaszcza rodzin i osób potrzebujących. Prawa polityczne związane z życiem obywateli mogą i powinny być przyznawane zgodnie z wymogami dobra wspólnego, co jest wyrazem sprawiedliwości w znaczeniu prawnym. Władze publiczne nie mogą ich zawiesić bez uzasadnionej i odpowiedniej przyczyny. Korzystanie z praw politycznych ma na celu dobro wspólne narodu i wspólnoty ludzkiej. Uległość wobec władzy i współodpowiedzialność za dobro wspólne wymagają z moralnego punktu widzenia płacenia podatków, korzystania z prawa wyborczego, obrony kraju. Obywatele powinni, na ile to możliwe, brać czynny udział w życiu publicznym. Sposoby tego uczestnictwa mogą się różnić zależnie od kraju czy kultury. „Na pochwałę zasługuje postępowanie tych narodów, w których jak największa część obywateli uczestniczy w sprawach publicznych w warunkach prawdziwej wolności”⁷⁹.

⁷⁵ Por. Jan XXIII, *Encyklika. Pacem in terris*, punkt n. 65.

⁷⁶ Tamże, punkt n. 46.

⁷⁷ Por. *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 1994, s. 509.

⁷⁸ Por. Jan Paweł II, *Encyklika. Contesimus annus*, Wrocław 1991, punkt n. 25.

⁷⁹ Tamże, punkt n. 31.

Obowiązkiem obywateli, według Kościoła, jest współpracować z władzami cywilnymi w budowaniu społeczeństwa w duchu prawdy, sprawiedliwości, solidarności i wolności. Miłość ojczyzny i służba dla niej wynikają z obowiązku wdzięczności. Podporządkowanie prawowitej władzy na rzecz dobra wspólnego wymaga od obywateli wypełniania ich zadań w życiu wspólnoty politycznej. „Równa godność osób wymaga, by zostały wprowadzone bardziej ludzkie i sprawiedliwe warunki życia. Albowiem zbyt nierówności społeczne i gospodarcze wśród członków czy ludów jednej rodziny ludzkiej wywołują zgorzelenie i sprzeciwiają się sprawiedliwości społecznej, równości, godności osoby ludzkiej oraz pokojowi społecznemu i międzynarodowemu”⁸⁰. Społeczeństwo zapewnia sprawiedliwość społeczną gdy urzeczywistnia warunki pozwalające zrzeszeniom oraz każdemu z osobna na osiągnięcie tego, co im się należy, odpowiednio do ich natury i powołania.

W dziedzinie gospodarczej poszanowanie godności ludzkiej domaga się praktykowania cnoty sprawiedliwości, by zabezpieczyć prawa bliźniego i dać mu to, co mu się należy. Umowy, w nauce społecznej Kościoła, podlegają sprawiedliwości wymiennej, która reguluje wymianę między osobami z uwzględnieniem poszanowania ich praw. Sprawiedliwość wymienna obowiązuje w sposób ścisły: domaga się ochrony praw własności, spłaty długów i dobrowolnego wypełniania zaciągniętych zobowiązań. Bez sprawiedliwości wymiennej nie jest możliwa żadna inna forma sprawiedliwości. Na mocy sprawiedliwości wymiennej naprawienie popełnionej niesprawiedliwości wymaga na przykład zwrotu skradzionego dobra jego właścicielowi.

W nauce Kościoła odróżnia się sprawiedliwość wymienną od sprawiedliwości legalnej, która dotyczy tego, co obywatel słusznie winien jest wspólnocie, i od sprawiedliwości rozdzielczej, która reguluje to, co wspólnota winna jest obywatelom proporcjonalnie do ich wkładu i ich potrzeb.

Kościół odrzucił ideologie totalitarne i ateistyczne związane w czasach współczesnych z „komunizmem” bądź „socjalizmem”. Ponadto odrzucił w praktyce „kapitalizm” indywidualizm oraz absolutny prymat prawa rynku nad pracą ludzką⁸¹. Jan Paweł II krytykuje zarządzanie gospodarką wyłącznie za pomocą praw rynku jako nie urzeczywistniającego sprawiedliwości społecznej⁸². Rozwój działalności gospodarczej i wzrost produkcji mają na celu zaspokojenie potrzeb ludzi. Życie gospodarcze nie powinno zmierzać jedynie do pomnażania dóbr wyprodukowanych i zwiększania zysków czy wpływów; przede wszystkim powinno służyć człowiekowi i całej wspólnocie

⁸⁰ *Konstytucja Gaudium et spes*, punkt n. 29.

⁸¹ Tamże, punkty n. 10, 13, 44.

⁸² Zarządzanie gospodarką za pomocą planowania centralistycznego zniekształca u podstaw więzi społeczne; zarządzanie nią wyłącznie za pomocą praw rynku nie urzeczywistnia sprawiedliwości społecznej, gdyż „istnieją [...] liczne ludzkie potrzeby, które nie mają dostępu do rynku”. Należy zalecać rozsądne zarządzanie rynkiem i przedsięwzięciami gospodarczymi, zgodnie z właściwą hierarchią wartości i ze względu na dobro wspólne. Papież Jan Paweł II, *Encyklika Contesimus annus*, punkty n. 10, 13, 44.

ludzkiej. Działalność gospodarcza, prowadzona zgodnie z właściwymi jej metodami, powinna być podejmowana w granicach porządku moralnego, zgodnie ze sprawiedliwością społeczną⁸³.

Sprawiedliwość społeczna łączy się z dobrem wspólnym i ze sprawowaniem władzy⁸⁴. Sprawiedliwość społeczną, zgodnie z nauką społeczną Kościoła, można osiągnąć jedynie przy poszanowaniu transcendentnej godności człowieka⁸⁵.

Podsumowując należy jeszcze raz podkreślić, że nauka społeczna Kościoła opiera się na pryncypiach; są to przede wszystkim zasada solidarności, zasada dobra wspólnego i zasada pomocniczości. Pierwsza z nich ma w społecznej nauce kościoła znaczenie centralne i jako zasada powinnościowa zakłada, że z wzajemnych naszych zależności wynikają wzajemne zobowiązania. „Ułożone współzycie ludzi wymaga, aby w równej mierze uznawali oni wzajemnie swe prawa i wypełniali swe obowiązki”⁸⁶. Solidarność wyraża obowiązki sprawiedliwości i uzasadnia w wykładni społecznej sprawiedliwość jako cel nowoczesnego państwa. Zasada pomocniczości jest regułą wiodącą do ustalenia właściwości przy realizacji dobra wspólnego. „Co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swojego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać”⁸⁷. Zasada pomocniczości chroni zatem swobodną inicjatywę w społeczności oraz prawo do realizacji określonych wartości w życiu społeczności.

„Dobro wspólne obejmuje sumę tych warunków życia społecznego, dzięki którym jednostki, rodziny i zrzeszenia mogą pełniej i łatwiej osiągnąć swoją własną doskonałość”⁸⁸. Dobro wspólne – *bonum commune* – to przede wszystkim cel i sens wspólnoty.

„Słusznie możemy sądzić, że przyszły los ludzkości leży w rękach tych, którzy potrafią dać następnym pokoleniom motywy życia i nadziei”⁸⁹,

⁸³ Por. *Konstytucja Gaudium et spes*, punkt n. 64.

⁸⁴ „Wszelkie współzycie ludzi, jeśli chcemy, aby było dobrze zorganizowane i rozwijało się pomyślnie, musi opierać się na podstawowej zasadzie, że każdy człowiek jest osobą, to znaczy istotą obdarzoną rozumem i wolną wolą, wskutek czego ma prawa i obowiązki, wypływające bezpośrednio i równocześnie z własnej jego natury. A ponieważ są one powszechne i nienaruszalne, dlatego nie można się ich w żaden sposób wyrzec”. Jan XXIII, *Encyklika. Pacem in terris*, punkt n. 9.

⁸⁵ Por. F. F., Madero, *Koncepcja sprawiedliwości w nauczaniu Jana Pawła II*, Ethos 1995, nr 4, s. 181–191.

⁸⁶ Jan XXIII, *Encyklika o pokoju...*, punkt n. 31.

⁸⁷ Pius XI, *Encyklika społeczna. Quadresimo anno*, 1931, n. 79.

⁸⁸ *Konstytucja [...] Gaudium et spes...*, punkt n. 74.

⁸⁹ Tamże, punkt n. 31.

a także że „nie ma sprawiedliwych struktur, jeśli nie ma ludzi, którzy pragną być sprawiedliwi”⁹⁰.

6. UWAGI KOŃCOWE

W literaturze przedmiotu koncepcje sprawiedliwości ze względu na ich związek z prawem dzielone są na legalistyczne i alegalistyczne. W legalistycznych koncepcjach sprawiedliwość wyposażona jest w walor obowiązywania prawnego. Alegalistyczne teorie za niezbędny warunek realizacji sprawiedliwości uznały normy moralne, religijne lub społeczne, nigdy zaś prawo. Jednakże wszystkie te koncepcje upatrywały sens sprawiedliwości w ideach równości, słuszności, miłości, powinności, wolności lub powszechnego bezpieczeństwa. Obrazem tego jest ogromna liczba koncepcji sprawiedliwości powstałych na przestrzeni wieków. Aż do czasów nowożytnych teorie te tworzone były w ramach koncepcji prawa natury. Z czasem uznano, iż skoro prawo stanowione musi być zgodne z prawem natury, które zawsze jest sprawiedliwe, to prawo pozytywne jest także sprawiedliwe. Oznaczało to, iż dla realizacji sprawiedliwości wystarczającym warunkiem jest przestrzeganie prawa stanowionego. Takie rozumowanie legło u podstaw założeń nurtu pozytywizmu prawniczego⁹¹.

Jednakże konflikt między prawem natury a prawem pozytywnym stanowi odwieczny problem dla przedstawicieli filozofii prawa. Według niektórych teoretyków prawa nawroty prawa natury w różnych wersjach wiążą się zwłaszcza z okresami kryzysów moralno-politycznych, kiedy „prawo pozytywne tworzone przez organizację państwową traci w oczach całego społeczeństwa czy jakiejś istotnej jego części legitymację ideologiczną”⁹². Najczęściej jest to następstwem utraty zaufania przez społeczeństwo do prawa pozytywnego, które odwoływało się do fałszywych ideałów, a deklaracje elity rządzącej były obłudne. Prawo pozytywne nie spełniało oczekiwań społecznych. Pojawiały się wówczas hasła odnowy prawa. Przeciwwstawia się wówczas prawo pozytywne, jako to pozbawione legitymacji, obłudne, nie wyrażające społecznych wartości, prawu naturalnemu, opartemu na prastarych wartoś-

⁹⁰ *Katechizm Kościoła Katolickiego*, s. 635.

⁹¹ Dziewiętnastowieczna szkoła historyczna prawa wskazywała na wielość i zróżnicowanie porządków prawnych w różnych okresach historii. Jej przedstawiciele twierdzili, że prawo jest historycznie zmienne i dlatego niemożliwym jest ułożenie stosunków społecznych według tych samych norm. Najwybitniejszym przedstawicielem szkoły pozytywizmu prawnego XX w. był Hans Kelsen (1881–1973). Twierdził on, iż za prawo może być uznawane tylko to, co prawodawca ustanowił. W innej sytuacji prawo nie mogłoby wypełniać swej podstawowej funkcji bezpieczeństwa prawnego gwarantowania pokoju wewnątrz społeczności. Przeciwnikami szkoły pozytywistycznej byli zwolennicy prawa natury.

⁹² Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 144–145.

ciach. Za przykład może tu posłużyć ewolucja poglądów Gustawa Radbrucha; początkowo zwolennik prawa pozytywnego, po tragicznych wydarzeniach II wojny światowej stał się orędownikiem prawa natury i sprawiedliwościowej interpretacji prawa. Wprowadził pojęcie „ustawowe bezprawie” (*gesetzliches Unrecht*), które oznacza, że prawo stanowione, ustawa – sprzeczne ze sprawiedliwością – nie jest prawem. „Celem prawa jest sprawiedliwość. Sprawiedliwość natomiast oznacza: nie kierować się względami osoby, wszystkich mierzyć tą samą miarą”⁹³.

Przeciwstawienie prawu pozytywnemu prawa natury jest wieloznaczne. Początkowo było ono bardzo radykalne⁹⁴. Dziś kierunki należące do szkoły pozytywizmu prawniczego zaczęły uwzględniać zagadnienia oceny prawa, kwestie aksjologiczne. W ramach kierunków zaliczanych zaś do prawnonaturalnych powstają koncepcje zrelatywizowanego prawa natury, uznające naturalnoprawne procedury tworzenia sprawiedliwego prawa pozytywnego. Prawo natury coraz częściej uznawane jest za moralną ocenę prawa pozytywnego, krytykę tego prawa lub jego legitymizację; nie neguje ono pozytywizmu, stawia mu jedynie aksjologiczne, moralne wymogi.

⁹³ R. A. Tokarczyk, *Sprawiedliwość jako naczelna wartość prawa*, Państwo i Prawo 1997, nr 6, s. 4. Por. także J. Zajadło, *Gustaw Radbruch i antynomie współczesnej filozofii prawa*, Colloquia Communia 1988–1989, nr 6, s. 63–75.

⁹⁴ Istnieje szereg typologii praw natury i pozytywizmu. Literatura z tego zakresu jest bardzo rozległa. Por. H. L. A. Hart, *Prawo a moralność*, [w:] *Współczesna teoria i filozofia prawa na zachodzie Europy. Wybór tekstów*, przekł. R. Sarkowicz, Kraków 1985, s. 95–109; E. Hume, *Traktat o naturze ludzkiej*, t. II, Kraków 1952, s. 195; W. Lang, J. Wróblewski, *Współczesna filozofia i teoria prawa w USA*, Warszawa 1986, s. 42–62; K. Opałek, J. Wróblewski, *Pozytywizm prawniczy*, Państwo i Prawo 1954, nr 1; ciż, *Aksjologia – dylemat między pozytywizmem prawniczym a doktryną prawa natury*, Państwo i Prawo 1966, nr 9; ciż, *Prawo, metodologia, filozofia, teoria prawa*, PWN, Warszawa 1991, s. 124–139; Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, rozdz. II; M. Szyszkowska, *Teoria prawa natury XX w. w Polsce*, Warszawa 1982; R. Tokarczyk, *Klasycy praw natury*, Lublin 1988; tenże, *Prawa wierne naturze*, Lublin 1980; Z. Ziemiński, *O pojmowaniu pozytywizmu oraz prawa natury*, Poznań 1993.

ROZDZIAŁ II

RODZAJE SPRAWIEDLIWOŚCI I JEJ FORMUŁY

Sprawiedliwość jest pojęciem o silnym zabarwieniu emocjonalnym, dlatego też trudno jest jednoznacznie je zdefiniować. Mimo ogromnej liczby teorii termin ten nadal nie został jednoznacznie określony. Zauważyć można w literaturze przedmiotu, że często mylone jest pojęcie koncepcji, doktryny sprawiedliwości z pojęciem formuł sprawiedliwości.

Cytując za prof. Z. Ziemińskim, doktrynę sprawiedliwości można określić jako „lepiej czy gorzej usystematyzowany wykład takich czy innych zasad sprawiedliwości, wyznaczających określoną, zazwyczaj złożoną formułę sprawiedliwości, wykład połączony z przytaczaniem argumentów mających skłaniać do zaakceptowania tej właśnie formuły”¹. Profesor twierdzi także, że „można głosić pewną doktrynę sprawiedliwości nie realizując jej wskazań; można też postępować zgodnie z jakąś formułą sprawiedliwości nawet nie znając doktryny, która by na rzecz tej właśnie formuły argumentowała”². To, co często bywa określane w nauce mianem „teoria sprawiedliwości” jest w istocie, zdaniem prof. Ziemińskiego, „prezentacją określonej doktryny, propagującej jakąś formułę sprawiedliwości”, a słowo „teoria” ma podnieść „siłę argumentów na rzecz zaakceptowania owej formuły”³.

Poprzedni rozdział miał za zadanie przedstawienie najbardziej reprezentatywnych doktryn – koncepcji sprawiedliwości. Twórcy tych teorii często używali przymiotnikowych określeń sprawiedliwości, na przykład sprawiedliwość wyrównawcza, rozdzielcza, obiektywna, względna czy doskonała.

W literaturze przedmiotu najczęściej powoływanymi rodzajami sprawiedliwości są sprawiedliwość wyrównawcza bądź rozdzielcza. Sprawiedliwość rozdzielcza związana jest z wyborem odpowiedniej formuły, według której będziemy postępować. Pamiętać należy, że dopóki tego nie uczynimy, sprawiedliwość będzie pojęciem blankietowym. Oczywiście nie ma powszechnej zgody co do wyboru formuł.

¹ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 187–188.

² Tamże, s. 188.

³ Tamże, s. 192.

Sprawiedliwość społeczna jest zaś „sformułowaniem trochę bardziej precyzyjnym, gdyż nakazuje podejście wieloaspektowe, czyli posługiwanie się wieloma formułami sprawiedliwości”⁴. Dlatego też należy określić, czym owe formuły są oraz to, jak należy je rozumieć.

1. RODZAJE SPRAWIEDLIWOŚCI

A. SPRAWIEDLIWOŚĆ ROZDZIELCZA A WYRÓWNAWCZA

Wyróżnienie sprawiedliwości wyrównawczej i rozdzielczej nie jest wytworem współczesnej nauki. Jako pierwszy opisał te dwa rodzaje sprawiedliwości Arystoteles⁵. Zagadnienie to zostało już zanalizowane w poprzednim rozdziale, jednak przypomnieć należy, że dla Arystotelesa sprawiedliwość dystrybutywna (rozdzielcza) oznaczała regulację podziału dóbr między członków jakiejś społeczności. Przedmiotem podziału mogły być tylko dobra o charakterze publicznym, a więc na przykład bogactwo, honory czy urzędy. Sprawiedliwość kommutatywna (wyrównawcza) dotyczyła zaś prywatnych transakcji między ludźmi. Ideałem sprawiedliwości kommutatywnej było przywrócenie stanu poprzedniego, na przykład przed zawartą bezprawnie krzywdzącą umową⁶.

Podobnie dzisiaj. Uznaje się, iż przedmiotem sprawiedliwości rozdzielczej jest dystrybucja dóbr i ciężarów między grupy społeczne, zaś sprawiedliwości wyrównawczej wymiana dóbr i usług przy założeniu, że te dobra i usługi mają równą wartość. Analizując treść pojęcia sprawiedliwości kommutatywnej dochodzimy do wniosku, że jej realizacja uzależniona jest od sądów sprawiedliwości dystrybutywnej. Za przykład ilustrujący taką tezę może posłużyć mechanizm wymiany dóbr i usług między pracownikiem i pracodawcą. Jeśli oceniamy wymianę płacy i pracy przez pryzmat sprawiedliwości wyrównawczej to musimy przyjąć założenie, że ich wartość jest równa. Wiadomym jest jednocześnie, iż dobra te są nieporównywalne. Aby można było zastosować zasadę równowartości, należy porównać skalę płac ze skalą wysiłku poniesionego przez pracownika. Równowartość płacy i pracy oznacza tu po prostu proporcjonalny rozdział dóbr według przyjętego kryterium dystrybucji lub formuły przyjętej

⁴ P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 20.

⁵ Por. rozdz. I niniejszej pracy.

⁶ Por. Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, ks. V, przekł. D. Gromska, Warszawa 1982, oraz rozdz. I niniejszej pracy.

koncepcji sprawiedliwości. A więc realizacja sprawiedliwości wyrównawczej uzależniona jest od sądów sprawiedliwości dystrybutywnej⁷.

Jak sama nazwa wskazuje, sprawiedliwość rozdzielcza występuje w przypadku rozdziału dóbr. Związana jest więc ze społeczno-ekonomiczną strukturą społeczeństwa. Koncepcja sprawiedliwości społecznej w aspekcie wyrównawczym zależy głównie od tego, jaki typ stosunków wytwórczych będzie w społeczeństwie dominujący i jakie potrzeby, które mają być zaspokojone, będą uznawane za priorytetowe. Niewystarczająca ilość dóbr na rynku bądź ograniczony do nich dostęp powoduje, że wzrasta liczba zwolenników określonych formuł sprawiedliwości, a nie koncepcji sprawiedliwości społecznej. Ci, którzy na rzecz tych formuł przytaczają przekonujące argumenty, wywołują protesty zwolenników innych formuł.

W literaturze przedmiotu istnieje pogląd, według którego sprawiedliwość wyrównawcza to szczególnie rodzaj sprawiedliwości rozdzielczej⁸. W najbardziej radykalnej postaci sprawiedliwość wyrównawcza może ograniczyć się do formuły, zgodnie z którą należy każdemu oddać tyle lub to, co dla nas zrobił dobrego lub złego⁹. Ta formuła zapłaty – odpłaty nakazywała by, aby odwzajemniać dobro lub wyrządzone zło nie biorąc pod uwagę innych okoliczności, na przykład intencji działającego. Pozostawała by ona wielokrotnie w sprzeczności z zasadą równości, bo przecież sytuacja darczyńcy i obdarowanego nie musi być taka sama.

Jeżeli uznamy, że sprawiedliwość wyrównawcza nie jest swego rodzaju sprawiedliwością rozdzielczą to, jak sądzę, bardziej możemy ją łączyć z aspektem moralnym czy etycznym tego zagadnienia niż prawnym. Wszak wyrządzenie zła to inaczej skrzywdzenie, które możemy rozpatrywać na gruncie moralności, a nie prawa. Z drugiej jednak strony jeśli mówimy o wyrządzeniu komuś krzywdy – szkody i odpłaceniu za nią, czyli sprawiedliwości zapłaty, to możemy odnaleźć tu aspekt sprawiedliwości wyrównawczej. Jeśli zastosujemy formułę „każdemu według dzieła, które uczynił dla innych”, to będziemy wówczas postępować według jednej z formuł sprawiedliwości rozdzielczej.

Z powyższych, choć bardzo krótkich, rozważań wynika, że sprawiedliwość wyrównawczą można rozpatrywać jako samodzielny rodzaj sprawiedliwości społecznej, ale także jako specyficzną odmianę sprawiedliwości rozdzielczej. W literaturze przedmiotu możemy przeczytać, że „sprawiedliwość komutatywna jest regułą czysto formalną, niekoniecznie zgodną z wymogami sprawiedliwości materialnej”¹⁰.

⁷ Por. W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, PWN, Warszawa 1988, s. 70 i n.

⁸ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, s. 93.

⁹ Z. Ziemiński następująco sformułował tę formułę: „Każdemu według dobra, które dla nas działał” i „każdemu według zła, które nam wyrządził”. Tamże, s. 140.

¹⁰ W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości...*, s. 78.

Analiza pojęcia sprawiedliwości wyrównawczej i rozdzielczej spowodowała konieczność wprowadzenia kolejnych rodzajów sprawiedliwości. Były one już, co prawda, omówione w poprzednim rozdziale, ale powróćmy jeszcze raz do pojęcia sprawiedliwości proceduralnej. Dotyczy ona tylko tego etapu postępowania, w którym należy określić, czy rozstrzygnięcie danej sprawy jest zgodne z treścią jakiejś normy postępowania. Oczywiście, treść tej normy także może podlegać ocenie czy jest, czy też nie jest sprawiedliwa ze względu na stosowaną formułę. Ale nie możemy już wówczas mówić o aspekcie proceduralnym sprawiedliwości. Takie postępowanie wiąże się z aspektem materialnym. Wydaje się konieczne zasygnalizowanie choć jeszcze jednej kwestii, a mianowicie jak współcześnie ocenić, czy dane rozstrzygnięcie oparte było na sprawiedliwej procedurze; czy organ dokonujący ustaleń faktycznych i oceniający je według przyjętej formuły sprawiedliwości społecznej dokonał tego w sposób właściwy – sprawiedliwy.

Rozstrzygnięcia czy dane działanie było, czy też nie było sprawiedliwe winny dokonać uprawnione do tego organy. A więc odbywać się to powinno w sposób zinstytucjonalizowany. Organy te wyposażone w prawnie określone kompetencje zobowiązane być powinny do bezstronności jako podstawowej zasady postępowania.

B. INNE RODZAJE SPRAWIEDLIWOŚCI

W literaturze przedmiotu możemy przeczytać także o innych rodzajach sprawiedliwości. Dla przykładu wymienić można sprawiedliwość obiektywną, względną lub powszechną¹¹. Ponieważ sprawiedliwość jest pewną ideą, a więc w sposób naturalny przyjmujemy założenie, że ma być ona obiektywna. Jednocześnie, ponieważ istnieje w świadomości konkretnych jednostek, jest subiektywna.

Sprawiedliwość obiektywna jest utożsamiana z treścią sprawiedliwości zawartą w wyobrażeniach społecznych i pojęciach, które nie są zależne od poszczególnych jednostek. Wyraża się ona najczęściej w akceptowaniu przez społeczeństwo działalności organów państwowych wymierzających sprawiedliwość.

Konkretyzacja sprawiedliwości obiektywnej to sprawiedliwość względna. Określa ona stopień udziału jednostki – członka określonej społeczności – w realizacji sprawiedliwości obiektywnej. Wynika ona z ogólnych założeń sprawiedliwości akceptowanych społecznie, wyrażających społeczne postawy i oceny.

¹¹ Podział ten stosowany jest głównie przez przedstawicieli materializmu dialektycznego i historycznego. Por. J. Bafia, *Postęp sprawiedliwości społecznej obiektywną koniecznością rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego*, Państwo i Prawo 1980, nr 4, s. 8 i n.

Ideąłem sprawiedliwości jest sprawiedliwość powszechna, do której dąży społeczeństwo.

Inny podział w ramach pojęcia „sprawiedliwość” przeprowadził de Tourtoulon. Porównując sprawiedliwość z równością wyróżnił trzy jej rodzaje¹². Ideąłem sprawiedliwości, który polega na całkowitej równości wszystkich ludzi, jest sprawiedliwość doskonała. Jest ona jednak nieosiągalna, dlatego pozostaje tylko ideąłem, do którego winniśmy dążyć. Odpowiednikiem sprawiedliwości doskonałej jest omówiona wyżej formuła „każdemu to samo”, „każdemu równo”. De Tourtoulon wyróżnił jeszcze sprawiedliwość rozdzielającą i wzajemną. Pierwsza zmierza do równości i czyni to w ten sposób, by przy rozdziale dóbr brane były pod uwagę indywidualne zdolności i wysiłki każdego człowieka. A więc możemy ją uznać za odpowiednik formuły „każdemu według zasług” i ma ona realne podstawy do urzeczywistnienia. Trzecim rodzajem sprawiedliwości jest sprawiedliwość wzajemna. Dotyczy ona już nie bezpośrednio ludzi, ale czynów prawnych. Jej celem jest wprowadzenie równości czynów prawnych tak, by „kontrakt nie rujnował jednego człowieka, wzbogacając drugiego”¹³.

2. FORMUŁY SPRAWIEDLIWOŚCI I ICH UZASADNIENIA

Największe trudności w analizie terminu „sprawiedliwość” sprawia określenie jej przedmiotu. W literaturze dość powszechny jest pogląd, według którego na pojęcie to składają się dyrektywy pierwszego i drugiego stopnia¹⁴. Ich analiza wskazuje na konieczność rozgraniczenia sprawiedliwości formalnej (abstrakcyjnej) od materialnej (konkretnej). Dyrektywy drugiego stopnia stanowią zasadę oddającą w pełni istotę pojęcia sprawiedliwości formalnej. Formalna reguła sprawiedliwości (dyrektywa drugiego stopnia) stanowi, że ludzi o identycznych lub podobnych cechach należy traktować identycznie lub podobnie¹⁵. Dyrektywy pierwszego stopnia wskazują kryteria (cechy szczególne), według których rozróżnia się ludzi, wobec których

¹² Por. opis teorii sprawiedliwości de Tourtoulona przedstawiony przez Ch. Perelmana. Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959, s. 31 i n.

¹³ Tamże, s. 32.

¹⁴ Zob. W. Lang, *Teoria prawa*, Toruń 1972, s. 118–129.

¹⁵ Chaim Perelman uznał, że być sprawiedliwym, to jednakowo traktować istoty równe z pewnego punktu widzenia, mające tę samą cechę charakterystyczną, jedyną, jaką należy brać pod uwagę przy wymiarze sprawiedliwości. Cechę tę nazwał istotną. Zdefiniował sprawiedliwość formalną (abstrakcyjną) jako zasadę działania, w myśl której osoby należące do tej samej kategorii istotnej powinny być traktowane jednakowo. Definicja ta nie określa kategorii, które są istotne dla stosowania sprawiedliwości w praktyce. Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, s. 36.

obowiązuje zasada jednakowego traktowania¹⁶. Każdy porządek prawny zakłada formalny postulat sprawiedliwości. Zasady materialne sprawiedliwości (dyrektywy pierwszego stopnia) są zasadami historycznie zmiennymi, mogącymi zawierać przeciwstawne treści społeczne¹⁷.

Istnieje wiele znaczeń pojęcia sprawiedliwość. Pozwala to na wyodrębnienie (za pomocą dyrektyw pierwszego stopnia) formuł sprawiedliwości, oddających znaczenie tego terminu.

Formuły sprawiedliwości odpowiadają najpowszechniejszym koncepcjom sprawiedliwości. Do fundamentalnych formuł zalicza się najczęściej następujące prawidła¹⁸:

- 1) każdemu to samo;
- 2) każdemu według jego zasług;
- 3) każdemu według jego dzieł;
- 4) każdemu według jego potrzeb;
- 5) każdemu według jego pozycji;
- 6) każdemu według tego, co przyznaje mu prawo.

1. Każdemu to samo. W literaturze przedmiotu formuła ta określana jest także jako prawidło „każdemu równo”. Według tej koncepcji wszystkie istoty, które bierze się pod uwagę, powinny być traktowane jednakowo, niezależnie od właściwości szczególnych, którymi się różnią¹⁹.

Jest to formuła egalitarna, łatwa w stosowaniu. Przykładem jej zastosowania mogą być katastrofy lub klęski żywiołowe. W takich sytuacjach ratuje się wszystkich i wszystkim udziela się równej pomocy bez względu na wiek, płeć czy inne okoliczności. Wówczas ma ona ogromne zalety. Jednakże w znormalizowanych warunkach społecznych wykazuje szereg wad. Głoszone hasła „każdemu równo” hamują rozwój społeczny. Nie mobilizują do wysiłku, pozbawiają społecznej inicjatywy. Z tych względów nie może ona być stosowana jako formuła organizowania życia społecznego.

2. Każdemu według jego zasług. Ta koncepcja uzależnia traktowanie osoby odpowiednio do jej zasług. Musimy tu określić pojęcie zasługi i ustalić według jakich kryteriów tę zasługę uwzględniamy. Jest to trudna do stosowania formuła. Zgodnie z tym prawidłem, aby należeć do tej samej kategorii istotnej, nie wystarczy posiadać tę samą cechę charakterystyczną, trzeba ją posiadać w tym samym stopniu. To znaczy, że nie wystarczy by dwie osoby miały zasługi, by były traktowane jednakowo, muszą jeszcze je

¹⁶ Są to cechy pozwalające wyróżniać jednorodne zbiory ludzi, np. ze względu na sytuację majątkową, wykształcenie, rasę.

¹⁷ Por. W. Lang, *Teoria...*, s. 118–129.

¹⁸ Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, s. 22.

¹⁹ Jako przykład istoty doskonale sprawiedliwej często podaje się zaczerpniętą ze sztuki ludowej śmierć, której „ciosy godzą we wszystkich ludzi i która nie ma względów dla żadnego z ich przywilejów”. Tamże, s. 23.

mieć w tym samym stopniu. Formuła ta jest w części aktualna, jeśli będziemy ją rozpatrywać w „wariancie odszkodowawczym, nakazując wynagradzać za cierpienia czy straty poniesione w imię dobra ogółu”²⁰. Przykładem mogą tu być wszelkie renty inwalidów wojennych. Formuła ta będzie miała zastosowanie także do praw kombatanckich.

3. Każdemu według jego dzieł. Ta koncepcja sprawiedliwości wprowadza model traktowania proporcjonalnego według kryterium działania człowieka. Jeśli z pewnego punktu widzenia pewne dzieła, albo pewne wiadomości są uważane za równowartościowe, to należy jednakowo traktować tych, którzy wykonali te dzieła, albo posiadają te wiadomości. Podobnymi w zastosowaniu formułami będą prawidła „każdemu według wysiłku” i „każdemu według osiągniętych przezeń wyników”. Sam schemat zastosowania tych prawideł będzie tożsamy²¹.

4. Każdemu według jego potrzeb. Ta formuła sprawiedliwości zbliża się do koncepcji miłosierdzia; usiłuje ona przede wszystkim zmniejszyć cierpienie człowieka, jakie sprawia mu niemożność zaspokojenia jego potrzeb. Formuła ta żąda jednakowego traktowania ludzi należących – ze względu na swoje potrzeby – do tej samej kategorii istotnej.

5. Każdemu według jego pozycji. Zgodnie z tą formułą sprawiedliwości, ludzi należy traktować zależnie od przynależności do określonej kategorii. Różni się ona od pozostałych tym, że nie jest powszechna i dzieli ludzi na kategorie, które mają być traktowane w odmienny sposób²². W literaturze przedmiotu niektórzy określają tę formułę słowami „każdemu według urodzenia”.

6. Każdemu według tego, co przyznaje mu prawo. Według tej formuły być sprawiedliwym to tyle, co stosować prawa danego kraju. Nie ocenia się prawa pozytywnego, jedynie stosuje. W praktyce istnieć będzie tyle wariantów tej formuły, ile jest różnych prawodawstw. To co jest uznawane za sprawiedliwe według jednego systemu prawa, może nie być sprawiedliwe według innego. E. Dupreel przeciwstawia tę koncepcję wszystkim innym. Nazywa ją „sprawiedliwością statyczną”, zaś wszystkie inne uważa za formy „sprawiedliwości dynamicznej”²³. Ta formuła sprawiedliwości różni się od

²⁰ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, s. 121 i n.

²¹ Szerzej na ten temat por. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, s. 112–123.

²² W starożytności inaczej traktowano obywateli państwa i cudzoziemców, ludzi wolnych i niewolników; na początku średniowiecza inaczej traktowano panów frankońskich, autochtonów galo-romańskich; później wprowadzono podział społeczeństwa na szlachtę, mieszczaństwo, duchowieństwo i chłopów. Tak więc cecha stanowiąca kryterium podziału ma charakter społeczny i jest najczęściej dziedziczna, niezależnie od woli jednostki. Szerzej na ten temat por. Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, s. 26.

²³ „Czynnik zmiany, sprawiedliwość dynamiczna, wydaje się narzędziem umysłu reformującego, czyli »postępowego«, jak on sam siebie nazywa. Sprawiedliwość statyczna, właściwie zachowawcza, jest czynnikiem stałości”. Tamże, s. 28.

pozostałych tym, że podmiot stosujący ją nie ma prawa wyboru koncepcji sprawiedliwości – musi zachować ustalone normy. Pozwala to na rozróżnienie moralnej i prawnej koncepcji sprawiedliwości.

Moralność pozwala człowiekowi swobodnie wybierać koncepcje sprawiedliwości, którą zamierza stosować, i interpretację, jaką chce jej dać; prawo narzuca formułę sprawiedliwości, a jej interpretacja podlega kontroli właściwego organu. Przyjęte normy moralności to wynik swobodnego wyboru dokonanego przez świadomość; prawo nakazuje brać pod uwagę przyjęty porządek.

Z pobieżnej analizy wyżej opisanych formuł można wysnuć wniosek, że pojęcie sprawiedliwość sugeruje nieuchronnie ideę równości²⁴. Będzie to jednak wniosek błędny. Jednakże sądzę, iż idea sprawiedliwości polega na pewnym zastosowaniu idei równości, ale nie zrównaniu sprawiedliwości z równością. Aby uniknąć tego błędu należy zastanowić się, jak powinna być stosowana idea równości w praktyce, tak by „tworząc element wspólny różnym koncepcjom sprawiedliwości, pozwalało się na rozbieżności między nimi”²⁵. Według Ch. Perelmana jest to możliwe tylko wtedy, „jeśli definicja pojęcia sprawiedliwości zawiera pewien element nieokreślony, pewną zmienną, której różne określenia dadzą w wyniku najbardziej przeciwstawne formuły sprawiedliwości”²⁶. Należy więc dążyć w badaniach nad pojęciem „sprawiedliwość” do znalezienia takiej formuły, która będzie wspólna różnym, przedstawionym wyżej, jej koncepcjom. Formuła taka powinna zawierać jakiś element nieokreślony – zmienną, której określenie pozwoli na zastosowanie odpowiedniej formuły sprawiedliwości. Według Perelmana to „pojęcie wspólne będzie definicją sprawiedliwości formalnej albo abstrakcyjnej: każda poszczególna albo konkretna formuła sprawiedliwości będzie stanowiła jedną z niezliczonych wartości sprawiedliwości formalnej”²⁷.

Tak więc, uznając że sprawiedliwość nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich ludzi, pamiętać należy, że nie jest to równość absolutna obejmująca całą ludzkość. Jest przecież wiele formuł sprawiedliwości, które określają jakie cechy należy brać pod uwagę grupując ludzi, w stosunku do których zasada sprawiedliwości będzie miała zastosowanie. Może to być urodzenie, bądź zasługi, pozycja itp.

Czym będzie więc sprawiedliwość biorąc pod uwagę, że istnieje wiele jej formuł? Zgodzić się należy z prof. Perelmanem, który uznał że „być sprawiedliwym to jednakowo traktować istoty równe z pewnego punktu

²⁴ Por. rozdz. I niniejszej pracy. Od Platona, Arystotelesa, św. Tomasza z Akwinu po współczesnych przedstawicieli teorii państwa i prawa, filozofii i moralności wszyscy twierdzą zgodnie, że pojęcie sprawiedliwości sugeruje ideę równości.

²⁵ Por. Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, s. 30.

²⁶ Tamże, s. 31.

²⁷ Tamże, s. 36.

widzenia, mające tę samą cechę charakterystyczną, jedyną jaką należy brać pod uwagę przy wymiarze sprawiedliwości”²⁸. Cecha ta – to cecha istotna.

Na podstawie powyższych rozważań możemy stwierdzić, że koncepcje sprawiedliwości to określenia sprawiedliwości formalnej. Jeżeli uznamy, że istnieje element wspólny najbardziej powszechnym formułom sprawiedliwości, to możemy również stwierdzić, że element ten pozwala nam zdefiniować stronę formalną każdej koncepcji sprawiedliwości. Stosowanie sprawiedliwości formalnej w praktyce wymaga, by uprzednio zostały określone kategorie uważane za istotne – cechy charakterystyczne, to znaczy te, które się bierze pod uwagę stosując sprawiedliwość. „Wszelka ewolucja moralna, społeczna lub polityczna wprowadzając zmianę w skali wartości, zmienia jednocześnie cechy charakterystyczne uważane za istotne dla stosowania sprawiedliwości. Dokonuje tym samym przegrupowania ludzi w inne kategorie istotne”²⁹.

Pojęcie sprawiedliwości jest mgliste, ponieważ określając jego treść każdy uważa, że powinien zdefiniować sprawiedliwość konkretną. Wobec czego definicja sprawiedliwości zawiera także określenie kategorii uważanych za istotne. Wszystkie koncepcje sprawiedliwości konkretnej mają wspólny element lub jednakową koncepcję sprawiedliwości formalnej, ale także każda definicja sprawiedliwości konkretnej sugeruje nam jakąś wizję świata; implikuje określony światopogląd.

Pojęcie sprawiedliwości formalnej jest jasne, ścisłe i racjonalne. Dlatego też sprawiedliwość formalna da się pogodzić z najróżniejszymi filozofiami i prawodawstwami. Tak więc – można być sprawiedliwym, przyznając wszystkim ludziom jednakowe prawa i przyznając różne prawa różnym kategoriom ludzi.

Warto zastanowić się tu, czy prawo i sprawiedliwość formalna mogą być ze sobą sprzeczne? Odpowiedź wydaje się jednoznaczna. Prawo pozytywne

²⁸ Tamże, s. 37.

²⁹ „Chryścianizm zastępuje podział na Rzymian i barbarzyńców, na ludzi wolnych i niewolników, podziałem na wierzących i niewiernych. Rewolucja francuska przegrupowuje cały naród do jednej kategorii istotnej i widzi obywateli równych wobec prawa tam, gdzie *ancien regime* widział szlachtę, duchowieństwo, mieszczan i chłopów; różne grupy, z których każda podlegała odmiennemu systemowi prawnemu. Koncepcja humanitarna XIX wieku usiłowała sprowadzić do minimum różnice narodowościowe i religijne, a rozszerzyć do maksimum prawa obywatelskie, obejmując nimi wszystkich obywateli państwa, a nawet uczynić je atrybutami wynikającymi na mocy prawa naturalnego z samego człowieczeństwa. Podczas gdy liberalna koncepcja państwa określała tytuł obywatela na podstawie kryteriów czysto formalnych, koncepcja narodowosocjalistyczna pojmowała państwo jako wspólnotę narodową (*Volksstaat*), do której mogli należeć jedynie przedstawiciele tej samej rasy, tej samej grupy etnicznej”. Już z tych przykładów możemy wywnioskować jak „zmiany w skali wartości decydują o zmianach w stosowaniu sprawiedliwości”. Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, s. 55 i n. Stosowanie sprawiedliwości miało się opierać na ww. rozróżnieniu i traktować w sposób krańcowo różny tych, którzy byli podmiotami prawa (np. ze względu na pochodzenie) i pozostałych. Tamże, s. 55 i n.

nie może nigdy znaleźć się w sprzeczności ze sprawiedliwością formalną, bo prawo określa jedynie kategorie istotne, o których mówi sprawiedliwość formalna, a bez określenia ich stosowanie sprawiedliwości jest w ogóle niemożliwe. Nie można tym samym osądzać prawa w imię sprawiedliwości, ponieważ mieszamy wówczas dwa pojęcia. Organ stosujący prawo opiera się nie na sprawiedliwości formalnej, ale na sprawiedliwości konkretnej, to znaczy na poszczegółnej koncepcji sprawiedliwości, która „zakłada istnienie określonej skali wartości”³⁰. W rzeczywistości będzie się przeprowadzało lub negowało reformy „nie w imię sprawiedliwości, ale w imię pewnej wizji świata, uważanej arbitralnie za jedyną sprawiedliwą”³¹.

Jak już wyżej określiłam, sprawiedliwość formalna to zasada działania, zgodnie z którą istoty należące do tej samej kategorii istotnej powinny być traktowane jednakowo. W praktyce jednak nasze poczucie sprawiedliwości uwzględnia kilka istotnych cech charakterystycznych, od siebie niezależnych, które tworzą nie zawsze dające się ze sobą pogodzić kategorie istotne. Powstają wówczas niezliczone antynomie sprawiedliwości, które utrudniają stosowanie sprawiedliwości w praktyce i nadają jej pewną płynność. Zmuszają nas one w konsekwencji do wyjścia poza granice sprawiedliwości formalnej³².

3. SPRAWIEDLIWOŚĆ SPOŁECZNA A FORMUŁY SPRAWIEDLIWOŚCI

Cechą różnicującą poszczególne koncepcje sprawiedliwości społecznej są formuły sprawiedliwości w nich przyjmowane. Jednakże sprawiedliwość społeczna to nie pojedyncza formuła, ale ich konglomerat. Nie możemy uznać, że realizowana jest zasada sprawiedliwości społecznej jeżeli w państwie prawa czy też dobra przyznawane są w myśl jednej z formuł zaczynających się od słów „każdemu według...”

³⁰ Tamże, s. 53.

³¹ Tamże.

³² Ch. Perelman pisał: „Aby rozwiązać trudności wywołane przez antynomie prawne, trzeba dać prymat jednej z istotnych cech charakterystycznych przed innymi”. Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, s. 62. Perelman uważał również, że w sytuacji gdy w praktyce stosowania sprawiedliwości napotykamy na antynomie prawne możemy szukać pomocy w prawości. „Prawość można by uważać za podporę sprawiedliwości formalnej. Nakazuje ona nie traktować w sposób nazbyt różny osób należących do tej samej kategorii istotnej. [...] Życie społeczne to ciągła huśtawka między sprawiedliwością, a prawością. Odwoływanie się do prawości jest konieczne, kiedy wydane prawo czy przepis nie uwzględnia cech istotnych, do których przywiązują znaczenie szerokie warstwy ludności tworzące opinię publiczną. [...] Odwoływanie się do prawości jest zjawiskiem charakterystycznym dla okresów przejściowych, kiedy pewna skala wartości zostaje zastąpiona przez inną”. Tamże, s. 64–69.

Współcześnie szeroko deklarowana jest aprobata dla sprawiedliwości społecznej, lecz poparcie jej zwolenników dotyczy raczej określonej formuły sprawiedliwości. Jednocześnie wysuwają argumenty przeciwko innym prawidłom, tak aby obalić argumenty przeciwnika i przekonać o słuszności własnej tezy. W literaturze przedmiotu istnieje pogląd, według którego dyskusje na ten temat polegają najczęściej „na wytaczaniu argumentów, w sposób możliwie doskonały z punktu widzenia erystyki, na rzecz tej formuły sprawiedliwości, której chce się dać pierwszeństwo, przy nienegowaniu, że mogą być brane pod uwagę także inne jeszcze kryteria, lecz jako kryteria drugorzędne”³³.

Sprawiedliwość społeczna jest bardzo złożoną formułą. Rola czy też pozycja poszczególnych jej prawideł jest zmienna. Zależy głównie od sytuacji społecznej w której zasady sprawiedliwości społecznej są realizowane. Dotyczy to głównie, ale nie tylko sytuacji społecznej w makroskali – sytuacji państwa. Inne formuły będą miały zastosowanie w tym przypadku; inne również mogą mieć zastosowanie wówczas, gdy zasady sprawiedliwości będą realizowane w skali gminy czy też jeszcze mniejszych społeczności.

Mimo tak złożonej treści należy podkreślić, iż zasady sprawiedliwości społecznej mają pewne elementy stałe.

Na zasady sprawiedliwości społecznej składa się wiele formuł, jednak wszystkie one muszą spełniać te same kryteria. Każde prawo stosowane w danych warunkach ma po pierwsze uwzględniać dobro każdego członka społeczeństwa, po drugie nie może ono doprowadzić do nazbyt głębokiej stratyfikacji społecznej. Oznacza to, że niedopuszczalna jest dyskryminacja lub faworyzacja jakiejś grupy społecznej. Zasady sprawiedliwości społecznej jako warunek podstawowy ich realizacji zawierają w swej treści obowiązek zapewnienia przynajmniej minimum egzystencji dla wszystkich.

4. UWAGI KOŃCOWE

Nie sposób w niniejszym opracowaniu omówić wszystkie zawile problemy związane z rozumieniem i rodzajami sprawiedliwości. Najczęściej przywoływaną w literaturze przedmiotu jest sprawiedliwość rozdzielcza. Jej koncepcja (także koncepcja sprawiedliwości wyrównawczej, która w pewnych sympletyzacjach daje się sprowadzić do koncepcji sprawiedliwości rozdzielczej) polega na działaniu według zasady rozdzielania dóbr czy ciężarów – świadczenia dobra między podmioty charakteryzujące się tą samą cechą istotną. Zasada ta realizowana jest poprzez odpowiednie formuły, poczynawszy od formuły prostego egalitaryzmu „każdemu równo”, po uwzględnienie wkładu

³³ Por. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, s. 131.

czy zasługi danej osoby. Są to jednak proste formuły sprawiedliwości, z których każda ma określone wady i zalety. Najskuteczniejszą, według mnie, formą porządkowania stosunków społecznych jest złożona formuła sprawiedliwości społecznej. Prosta formuła nie stymuluje do działań całej społeczności, ale tylko jej wąskie grupy. Sprawiedliwość społeczna jest jedyną złożoną formułą, której przedmiotem jest dobro każdego członka społeczeństwa. Nawet jeśli pełna realizacja złożonej formuły sprawiedliwości społecznej jest nierealna, to nie należy zapominać o zasadności wprowadzania w życie społeczne, polityczne i gospodarcze państwa zmian cząstkowych. Zmian, które zbliżą nas do tego ideału sprawiedliwości – sprawiedliwości społecznej.

ROZDZIAŁ III

ZASADY SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ W DZIAŁALNOŚCI RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

„W sprawach o ochronę praw i wolności obywateli Rzecznik bada, czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych praw i wolności, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej”¹. Tak brzmi art. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Zasady sprawiedliwości społecznej zostały w nim wymienione *expressis verbis*. Na mocy tego przepisu Rzecznik stał się jedynym organem w Rzeczypospolitej zobowiązanym ustawowo do badania, czy nie nastąpiło naruszenie tych zasad. Z tych względów uznałam, że koncepcje sprawiedliwości społecznej prezentowane przez Rzeczników kolejnych kadencji mają nie tylko ogromną doniosłość teoretyczną, ale i praktyczną. Mogą być pomocne w zrozumieniu treści tego jakże trudnego do zdefiniowania pojęcia. W praktyce działania Rzecznika są impulsem do uwzględnienia i wykładni zasad sprawiedliwości społecznej przez inne organy, głównie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

1. RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH – ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Idea powołania urzędu kontrolującego organy administracji pojawiła się już w starożytności. Przykłady jej istnienia znajdziemy w Egipcie, prawodawstwie Mojżesza oraz w starożytnym Rzymie (instytucja cenzorów rzymskich). Również w średniowieczu nie brak przykładów istnienia urzędów będących jak gdyby pomostami między władcą, administracją a poddanymi. Jednak za kolebkę omawianej instytucji uznaje się Szwecję, gdzie w 1709 r.

¹ Art. 3 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (DzU, 1991, nr 109, poz. 471).

utworzono urząd ombudsmana². Z czasem urząd, którego zadaniem miała być obrona obywateli wobec prawa stanowionego przez administrację publiczną, tworzony był w kolejnych państwach, jednak zakres jego kompetencji ulegał zmianie.

Rosnąca popularność idei ombudsmana w świecie nie pozostała bez wpływu na środowiska polityczne i prawnicze naszego kraju³. Koniecznym jest przedstawienie zarysu historii powstania tej instytucji w Polsce. W latach osiemdziesiątych wysunięty został postulat wprowadzenia do naszego ustroju państwowego instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. 11 VI 1981 r. Komitet Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk opublikował uchwałę w sprawie reformy organów sprawiedliwości i gwarancji niezawisłości sądów. Właśnie w tej uchwale sformułowano po raz pierwszy postulat powołania Rzecznika Praw Obywatelskich⁴. Uchwała programowa I Kongresu Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego (maj 1983 r.) przyspieszyła prowadzone nad tą instytucją prace. Postulowano w niej „utworzenie przy Sejmie PRL organu chroniącego prawa obywateli przed zagrożeniami biurokratycznymi; mógłby to być urząd Strażnika Praw Obywatelskich wnikającego w skargi ludzi czujących się pokrzywdzonymi przez administrację i wyposażonego w ustawowe uprawnienia umożliwiające usuwanie przyczyn

² Por. L. Garlicki, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, s. 9–10; Długo instytucja ta znana była tylko szwedzkiemu prawu. Dopiero w 1919 r. nowa konstytucja niepodległej Finlandii utworzyła urząd parlamentarnego ombudsmana. Po drugiej wojnie światowej instytucja ta pojawiła się w Danii (1953) i w Norwegii (1952 i 1962). Z czasem urzędy takie powoływane były w innych państwach kontynentu europejskiego. W 1956 w tzw. noweli wojskowej do Ustawy Zasadniczej w Republice Federalnej Niemiec powołano Pełnomocnika Parlamentu Federalnego do Spraw Wojskowych. Pierwszego pełnomocnika powołano dopiero w 1959 r. Łączył on w sobie zadania pomocniczego organu kontrolnego parlamentu z funkcjami typowymi dla instytucji ombudsmana. W następnych latach instytucja ombudsmana stawała się w świecie coraz bardziej popularna. I tak w 1962 r. powołano tę instytucję w Nowej Zelandii, w 1966 r. w Gujanie. Następnie w Wielkiej Brytanii (1967 r.), Kanadzie (1967 r.), Stanach Zjednoczonych (1969 r.), Australii (1971 r.), Francji (1973 r.), Włoszech (1974 r.) i innych krajach świata. Aktualnie urzędy takie istnieją w kilkudziesięciu państwach; i choć różnią się nazwą, to mają wspólny cel – ochronę praw i wolności obywateli. Por. L. Garlicki, *Federalna władza ustawodawcza*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1986, s. 377–378; Obecnie jedynym państwem europejskim, w którym nie powołano instytucji ombudsmana, są Czechy. Mimo iż powstał tam projekt ustawy o utworzeniu stanowiska rzecznika praw obywatelskich, to jednak zdecydowanie przeciwna była temu Obywatelska Partia Demokratyczna (ODS), której zdaniem instytucja taka „to po prostu próba pozbycia się pośredniej demokracji przedstawicielskiej”. T. Maćkowiak, *Rzecznik kontra demokracja*, Gazeta Wyborcza, 2 IV 1996, nr 79 (2069).

³ Jednym z nielicznych, który już w latach siedemdziesiątych opowiadał się za powołaniem instytucji ombudsmana w Polsce, był J. Stembrowicz. Por. artykuł J. Stembrowicza w „Miesięczniku Literackim” nr 12, 1973.

⁴ A. Filipowicz, S. Gebethner, *Koncepcja Rzecznika Praw Obywatelskich w świetle dyskusji publicznych*, Państwo i Prawo 1987, nr 3, s. 12.

zasadnych skarg”⁵. W uchwale X Zjazdu PZPR w 1986 r. stwierdzono zaś, że „podjęcia wymagają również propozycje powołania społecznych rzeczników praw obywatelskich”⁶.

W czerwcu 1985 r. zespół powołany przez Komisję Prawa i Praworządności Rady Krajowej PRON przygotował dokument pt. „Zarys koncepcji Strażnika Praw Obywatelskich”⁷. Efektem prac ustawodawczych była uchwalona przez Sejm ustawa z 15 lipca 1987 r. (DzU nr 21, poz. 123) o Rzeczniku Praw Obywatelskich. 19 listopada 1987 r. Sejm powołał na to stanowisko Ewę Łętowską jednak Biuro RPO rozpoczęło swą działalność dopiero 1 stycznia 1988 r.

Nowela Konstytucji z 7 kwietnia 1989 r. dodając art. 36a dotyczący RPO podniosła jego rangę – stał się on organem konstytucyjnym.

Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich, instytucja wzorowana na podobnych jej w krajach Europy Zachodniej, był traktowany w wypowiedziach publicznych jako jeden z elementów zmian systemu instytucjonalnego w Polsce. „Zainteresowanie ideą ombudsmana zbiegało się w początkach lat 80., z procesem rozszerzania istniejącego dotychczas systemu instytucjonalnych gwarancji praworządności, mogących lepiej (choć nie całkowicie) zapobiegać cyklicznym kryzysom politycznym, z jakimi mamy do czynienia w historii naszego kraju”⁸.

W toku prac i dyskusji nad projektem ustawy właśnie tryb powołania Rzecznika należał do najbardziej dyskusyjnych. Jeden z wariantów zakładał, że Rzecznika będzie powoływać Rada Państwa spośród kandydatów zgłoszonych przez Prezydium Komitetu Wykonawczego Rady Krajowej PRON lub Sejm na wniosek Przewodniczącego Rady Państwa zgłoszony w porozumieniu z prezydium KW RK PRON. Postulowano także, by decyzje w tym zakresie podejmował Sejm na wniosek Rady Krajowej PRON. W myśl poselskiego projektu ustawy, Rzecznik miał być powoływany alternatywnie na wniosek RK PRON lub Prezydium Sejmu⁹.

Ostatecznie w ustawie o RPO w art. 2 zdecydowano, iż Rzecznika powołuje Sejm na wniosek swego Prezydium po zasięgnięciu opinii RK PRON.

Zmiana tego trybu została dokonana w noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r., co było związane z powołaniem do życia drugiej izby parlamentu – Senatu. Art. 36a ust. 2 Konstytucji przewidywał, iż „Rzecznika Praw Obywatelskich powołuje Sejm za zgodą Senatu na okres 4 lat”. Kadencja trwa od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem, a dotychczasowy Rzecznik

⁵ S. Gebethner, *Sejmowy Rzecznik Praw Obywatelskich*, Państwo i Prawo 1986, nr 11, s. 4.

⁶ Tamże.

⁷ A. Filipowicz, S. Gebethner, *Koncepcje Rzecznika...*, s. 12.

⁸ A. Kubiak, *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja*, Państwo i Prawo 1987, nr 12.

⁹ L. Garlicki, *Rzecznik...*, s. 49.

pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez swego następcę. Wraz z zasadą kadencyjności przyjęta została również zasada rotacji – ta sama osoba nie może być Rzecznikiem więcej niż przez dwie kadencje (art. 5). Nie wiadomo jednak czy mają to być kolejne dwie kadencje, czy też chodziło ustawodawcy o maksymalnie dwukrotny wybór tej samej osoby na to stanowisko, nawet jeśli kadencje nie są kolejnymi następującymi po sobie.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. nie wprowadziła zmian w trybie powoływania Rzecznika; wydłużeniu uległa jedynie długość kadencji z 4 do 5 lat (art. 209).

Szczegółowy tryb postępowania w sprawie powołania RPO normuje art. 3 ustawy o RPO po nowelizacji ustawy z 1991 r.¹⁰ Prawo zgłaszania kandydatów na to stanowisko przysługuje Marszałkowi Sejmu oraz grupie co najmniej 35 posłów. Uchwałę Sejmu podjętą bezwzględną większością głosów, Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu. Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia otrzymania uchwały Sejmu. Niepodjęcie przez niego uchwały w tym terminie oznacza wyrażenie zgody. Jeżeli natomiast Senat odmówi wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika, Sejm podejmuje ponownie swoje czynności. Uprawnienie Senatu ma charakter weta absolutnego. Nowa kandydatura zgłoszona w Sejmie również wymaga zatwierdzenia Senatu, a w razie braku jego zgody procedura ta powinna być ponawiana aż do skutku.

Początkowo ustawa przewidywała, iż jest to urząd jednoosobowy. Zmiany wprowadzone w 1991 r. umożliwiły powołanie przez Marszałka Sejmu na wniosek Rzecznika zastępców, w liczbie nieprzekraczającej trzech. Z możliwości tej skorzystał Rzecznik II kadencji; na jego wniosek Marszałek Sejmu powołał na czas prowadzenia przez T. Zielińskiego kampanii wyborczej na urząd prezydenta zastępcę RPO – dr Jerzego Świątkiewicza.

Możliwym jest również powołanie przez rzecznika za zgodą Sejmu pełnomocników terenowych. Z tego uprawnienia nie skorzystał żaden z rzeczników.

Zgodnie z art. 2 ustawy „Rzecznikiem może być obywatel polski wyróżniający się wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem ze względu na swe walory moralne i wrażliwość społeczną”. Kryterium „wiedzy prawniczej” nie zostało ustawowo sprecyzowane. Inaczej to kryterium sformułował ustawodawca w odniesieniu do członków Trybunału Konstytucyjnego, gdzie ustanowił wymóg posiadania kwalifikacji niezbędnych do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należy więc przyjąć, że w stosunku do Rzecznika chodzi o legitymowanie się wybitną wiedzą

¹⁰ Tj. DzU 1991, nr 109, poz. 471.

prawniczą i doświadczeniem zawodowym bez ściśle określonych wymagań formalnych co do wykształcenia. Od kandydata wymaga się nie tylko szczególnych kwalifikacji intelektualnych, ale także moralnych. Winien on oddziaływać osobistym autorytetem. Kryterium to nie zostało sprecyzowane, ale czy można w ustawie określić przesłanki moralności lub wrażliwości społecznej człowieka? Te kwalifikacje są ściśle związane z kryteriami kontroli sprawowanej przez Rzecznika. Ustawa zobowiązała go do badania, czy wskutek działania lub zaniechania podmiotów zobowiązanych do przestrzegania i realizacji praw i wolności obywateli nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Oczwistym wydaje się fakt, że tylko osoba o wysokim morale i wrażliwości społecznej może dostrzec fakt naruszenia tych zasad; zrozumieć ludzi, którzy skrzywdzeni proszą Rzecznika o pomoc w imię sprawiedliwości, licząc często na jego wrażliwość i autorytet. Autorzy listów do Rzecznika deklarują wobec tej instytucji uczucia wiary, nadziei i ufności. Uczucia te bardziej odnoszą się do uosabiającego instytucję człowieka niż do urzędu, jako takiego¹¹. Rzecznik Praw Obywatelskich wydaje się być bardziej przystępny niż inne, bezosobowe instytucje. Sprzyja temu fakt, że Rzecznik jest osobą znaną z telewizji czy z prasy. Jest to dla większości społeczeństwa osoba o niekwestionowanym autorytecie i poważaniu społecznym.

Obecny tryb powoływania Rzecznika przez Sejm za zgodą Senatu, zdaniem T. Zielińskiego „nie gwarantuje doboru na ten urząd osoby autentycznie apolitycznej”. Dlatego Rzecznik zaproponował, aby „wprowadzić ustawowy warunek opiniowania kandydatów na urząd RPO przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego lub Sądu Najwyższego”¹². Miałoby to zapobiec sytuacji, w której kwalifikacje polityczne kandydatów będą górować nad ich fachowością.

Pozycja ustrojowa Rzecznika w Polsce została w piśmiennictwie już wszechstronnie wyjaśniona. Warto jedynie wskazać, iż ustawa wyposaża ten urząd zarówno w atrybut niezależności, jak i niezawisłości. Niezależność Rzecznika wyraża się w braku podległości innym organom państwa. Wyjątkiem jest ograniczona podległość wobec parlamentu. Jej przejawem jest przede wszystkim wybór Rzecznika. Wyrazem tej podległości jest także obowiązek corocznego składania obu izbom sprawozdania ze swej działalności oraz uwag o stanie przestrzegania praw i wolności obywateli. W praktyce przyjęto rozwiązanie, że parlament głosuje nad przyjęciem tego sprawozdania. Ustawa nie reguluje także kwestii, jeśli sprawozdanie Rzecznika nie zostałoby przyjęte. Można przyjąć, że takie zachowanie parlamentu byłoby wyrazem

¹¹ Por. E. Nalewajko, *Listy do Rzecznika Praw Obywatelskich – autocharakterystyki i oczekiwania społeczne*, RPO-Mat., nr 4, s. 90.

¹² T. Zieliński, *Rzecznik Praw Obywatelskich w okresie przemian ustrojowych*, RPO-Mat., nr 19, s. 29.

wotum nieufności dla Rzecznika. Sprawozdanie to podawane jest także do wiadomości publicznej. Wyposażenie tego organu w atrybut niezawisłości oznacza zaś stworzenie takich gwarancji działania Rzecznika, aby swobodnie korzystał z powierzonych mu kompetencji. Oznacza to wyłączenie jakichkolwiek czynników zewnętrznych, które mogłyby wpłynąć na sposób stosowania przez niego tych uprawnień. Gwarancją niezawisłości jest przede wszystkim zasada nieodwoływalności Rzecznika ze swego stanowiska przed upływem kadencji, z wyjątkiem przypadków wskazanych w ustawie. Art. 7 precyzuje przypadki, kiedy Sejm może podjąć uchwałę o wcześniejszym odwołaniu Rzecznika: 1) jeżeli zrzekł się wykonywania swoich obowiązków, 2) jeżeli stał się trwale niezdolny do pełnienia swych obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił, oraz 3) jeżeli sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu. Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika na wniosek Marszałka Sejmu, ale bez zgody Senatu. Odwołanie następuje więc w innym trybie niż akt powołania. Nie jest ono odwrotnością aktu powołania – nie jest następstwem oceny działalności Rzecznika przez organ powołujący. Jest następstwem okoliczności przewidzianych w ustawie. Pogląd taki uzasadnia działanie ustawodawcy, który wyłączył Senat z postępowania odwołującego Rzecznika. Należy więc uznać takie sformułowanie art. 7 za celowe.

Gwarancją niezawisłości jest także przyznanie rzecznikowi immunitetu formalnego. Oznacza to, że osoba pełniąca tę funkcję nie może być pociągnięta do odpowiedzialności karnej, aresztowana lub zatrzymana bez zgody Sejmu.

Ustawa wprowadza również zakaz łączenia stanowiska Rzecznika z zatrudnieniem w innych organach, jak i pełnieniem jakiejkolwiek funkcji publicznej. Gwarantuje mu prawo powrotu, po zaprzestaniu wykonywania obowiązków Rzecznika, na stanowisko zajmowane poprzednio lub otrzymanie stanowiska równorzędnego z poprzednio zajmowanym, jeśli nie ma przeszkód prawnych.

Instytucja RPO wkomponowana została w system ustrojowo-prawny RP w taki sposób, że urząd ten jest podmiotem samodzielnym, instytucjonalnie oddzielnym od innych organów państwowych. Rzecznik powołany został jako specjalny organ ochrony praw i wolności obywateli, ale nie jako jedyna instytucja służąca ich realizacji. W preambule do ustawy z 15 lipca 1987 r. napisano, że urząd RPO ustanawia się w celu stworzenia dalszych gwarancji ochrony praw i wolności obywateli.

RPO nie sprawuje nadzoru nad przestrzeganiem praw obywatelskich, a jego działania kontrolne sprowadzają się do obserwacji procesów stanowienia i stosowania prawa oraz przedstawiania spostrzeżeń i wniosków organom właściwym do usunięcia stwierdzonych naruszeń. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży praw i wolności obywatelskich, określonych w Konstytucji

i innych przepisach prawa. Jego zadaniem jest ochrona praw i wolności obywateli wobec działań i zaniechań organów państwowych oraz innych organizacji i instytucji niepaństwowych, jeżeli podmioty te zobowiązane są do przestrzegania tych praw i wolności. Ustawodawca określił również kryteria oceny działalności tych organów; są to: legalność oraz zasady współżycia i sprawiedliwości społecznej.

Działania Rzecznika Praw Obywatelskich przebiegają w dwóch poziomach; jedną płaszczyznę tworzą sprawy indywidualne, dotyczące konkretnych problemów obywateli, drugą – działania generalne, w makroskali, dotyczące stanu prawa i stanu jego stosowania – praktyki.

Rzecznik podejmuje czynności przewidziane w ustawie, gdy poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie praw i wolności obywateli. Podjęcie czynności przez Rzecznika następuje: 1) na wniosek obywateli lub ich organizacji, 2) na wniosek organów samorządów, lub 3) z własnej inicjatywy. Celem przybliżenia tego urzędu obywatelowi wniosek kierowany do Rzecznika nie wymaga zachowania szczególnej formy i wolny jest od opłat. Wystarczy wskazać w nim wnioskodawcę, przedmiot sprawy oraz osobę, której prawa i wolności zostały naruszone.

Rzecznik po zapoznaniu się ze skierowanym do niego wnioskiem może podjąć sprawę, poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługującego mu uprawnienia lub przekazać sprawę właściwemu organowi; może też nie podjąć sprawy, jeżeli uzna ją za niepodlegającą jego kompetencji.

Rzecznik w każdym wypadku zawiadamia o podjętej decyzji wnioskodawcę oraz osobę, której sprawa dotyczy. Rzecznik uznaje za swój obowiązek udzielenie odpowiedzi na każdy list, nawet jeżeli dotyczy on sprawy tzw. „nierzecznikowskiej”¹³. Celem takiego działania jest edukacyjne oddziaływanie Rzecznika.

Jeżeli Rzecznik podejmie sprawę, musi najpierw ustalić, czy w danym przypadku rzeczywiście nastąpiło naruszenie praw i wolności obywatela. Postępowanie wyjaśniające może prowadzić sam, może również zwrócić się o zbadanie sprawy, w całości lub w części, do właściwych organów, w szczególności do organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej. Może również zwrócić się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli zbadania określonej sprawy lub jej części.

Jeżeli Rzecznik prowadzi samodzielnie postępowanie wyjaśniające, ma wówczas prawo zbadać każdą sprawę na miejscu, zlecić sporządzenie opinii i ekspertyz, żądać przedłożenia przez sądy, prokuraturę i inne organy ścigania informacji o stanie sprawy prowadzonej przez te organy. Może

¹³ Sprawy „nierzecznikowskie” to takie, które nie należą do zakresu kompetencji RPO, ale wykazują masowe, powtarzalne błędy przez niezrozumienie zasad prawa lub jego mechanizmów.

także żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej, organy administracji spółdzielczych, społecznych, zawodowych i społeczno-zawodowych oraz organy jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, a także organy gmin i jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego.

Tylko w sytuacji, gdy sprawa objęta jest tajemnicą państwową, prawo Rzecznika do uzyskania informacji i zapoznania się z aktami sprawy ograniczone jest przepisami o ochronie informacji niejawnych¹⁴. Zgodnie z ustawą, tajemnicą państwową jest informacja niejawna określona w wykazie informacji niejawnych, której nieuprawnione ujawnienie może spowodować istotne zagrożenie dla podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności dla niepodległości lub nienaruszalności terytorium, interesów obronności, bezpieczeństwa państwa i obywateli, albo narazić te interesy na co najmniej znaczną szkodę (art. 2 pkt. 1). Tylko w przypadku, gdy działanie Rzecznika spowodowałoby ujawnienie tajemnicy państwowej lub jeżeli przy podejmowaniu działań powziął wiadomość objętą tą tajemnicą, zobowiązany jest do jej zachowania.

Jeżeli Rzecznik po zbadaniu sprawy nie stwierdzi naruszenia praw i wolności, to obowiązany jest wyjaśnić to wnioskodawcy. Jeśli zaś stwierdzi ich naruszenie, dysponuje wówczas katalogiem środków od niewiążących wystąpień do organów, organizacji lub instytucji, które się tego dopuściły, aż po wnioski do organów, które uprawnione są uchylić prawomocne orzeczenia. Ponadto do dyspozycji Rzecznika pozostają środki proceduralne związane z postępowaniem przed sądami i innymi organami orzekającymi¹⁵. Bardzo ważnymi uprawnieniami przysługującymi Rzecznikowi, a mającymi duży wpływ na kształt obowiązujących przepisów prawa, są następujące środki:

1. RPO może (art. 14 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO) zgłaszać właściwym organom wnioski o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących praw i wolności obywateli; ponieważ ustawa nie wskazuje w tej kwestii właściwego podmiotu, Rzecznik I kadencji zdecydował się kierować wnioski do Prezydium Sejmu (w związku z art. 17 ust. 3 ustawy o RPO), nie zaś do którejś komisji lub grupy posłów; w ten sposób zaczęła się kształtować nowa praktyka działania Rzecznika¹⁶.

¹⁴ Ustawa z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych; DzU, 1999, nr 11, poz. 95.

¹⁵ Środki proceduralne to takie, które inicjują sformalizowane postępowanie przed sądami powszechnymi czy NSA w sprawach indywidualnych i przed TK w sprawach generalnych; od środków proceduralnych odróżnić możemy środki perswazyjne; por. A. Karnicka, *Rzecznik Praw Obywatelskich (kompetencje, postępowanie, środki działania)*, Państwo i Prawo 1990, nr 1, s. 53 i n.

¹⁶ Problem ten był przedmiotem odrębnego wystąpienia Rzecznika do Prezydium Sejmu (RPO/L/61/88). W jego wyniku zaakceptowano wniosek Rzecznika, aby właśnie Prezydium Sejmu było adresatem jego wniosków zawierających postulaty zmiany ustawy.

2. Zgodnie z art. 16 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich może on występować z wnioskami o stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją albo innego aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym na zasadach i w trybie określonym w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym¹⁷.

3. Rzecznikowi Praw Obywatelskich przysługuje także prawo występowania z wnioskami do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości lub których stosowanie wywołałoby rozbieżności w orzecznictwie.

W każdej sprawie przesłanką konieczną i wstępną dla rozpoczęcia działań Rzecznika jest naruszenie praw obywatelskich – praw człowieka. Te ostatnie „zyskały współcześnie pozycję filozoficznych i aksjologicznych zasad, zgodność z którymi służy ocenie sprawiedliwości ustawodawstwa wewnątrzpaństwowego. W tej postaci są kategorią moralno-polityczną, a w sensie normatywnym częściej postulatami czy programami *de lege ferenda* niż obowiązującym prawem, choćby wynikającym z umów międzynarodowych”¹⁸. Rzecznik Praw Obywatelskich I, II oraz III kadencji prowadzili także działalność promocyjną w zakresie poszerzania wiedzy o prawach człowieka.

Przełomowe znaczenie, z punktu widzenia przysługujących Rzecznikowi kompetencji, miała nowelizacja Konstytucji z 1952 r., dokonana ustawą z 29 grudnia 1989 r. Fundamentalną zmianą, jaką wprowadziła, było ukształtowanie ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. także za naczelną wartość polskiego systemu prawnego uznała zasady sprawiedliwości społecznej. Dla RPO ten przepis rangi konstytucyjnej był i jest niewzruszalną podstawą źródłową wszelkich proobywatelskich poczynań. Dzięki tym uprawnieniom Rzecznik przyczynia się do eliminacji z systemu prawa norm wadliwych, naruszających Konstytucję, a przede wszystkim naruszających prawa i wolności obywatelskie.

2. KONCEPCJE SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH I, II I III KADENCJI

RPO jest szczególnym organem kontroli administracji i – w zakresie nieobjętym niezawisłością sędziowską – wymiaru sprawiedliwości. Celem tej kontroli jest ochrona praw i wolności obywateli (w ich kontaktach z szeroko rozumianą władzą). Kryterium kontroli jest zgodność z prawem obowiązującym

¹⁷ Por. art. 22 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

¹⁸ E. Łętowska, *Promocja praw człowieka w działalności polskiego Ombudsmana*, RPO-Mat., nr 13, s. 6.

jącym – i w granicach „luzów interpretacyjnych” pojęć nieostrych – zgodność z zasadami sprawiedliwości społecznej. A więc Rzecznik obowiązany jest kierować się nie tylko zasadami legalności, ale i sprawiedliwości. Oznacza to, że kontrolą RPO objęta jest także aksjologiczna ocena samego prawa.

Zdaniem Rzecznika I kadencji, „prawo – to zasady i wartości, a nie tylko zbiory dosłownie, powierzchownie traktowanych przepisów”¹⁹. Art. 1 ustawy o polskim ombudsmacie wyznacza podstawowe kryteria spraw, w których Rzecznik jest właściwy. Skoro ustawa nakazuje mu kierować się przy wyborze spraw względami „sprawiedliwości społecznej”, to dla E. Łętowskiej oznacza to kryterium „sprawiedliwości *tout court*”²⁰.

E. Łętowska zastanawiała się w jednym ze swoich wystąpień nad słusnością umieszczania pojęcia „sprawiedliwość społeczna” w ustawie. Jej zdaniem powoduje to problem interpretacji. Rzecznik „automatycznie musi ustosunkowywać się do zagadnień sprawiedliwości bez względu na zapis w ustawie”²¹; tym samym, z pojęcia „sprawiedliwość społeczna” w tekście ustawy można by zrezygnować, ponieważ „wystąpienia i tak miałyby za uzasadnienie jej wymogi”²². Innego zdania był Rzecznik II kadencji, który występował w obronie zapisu tej zasady w tekście Konstytucji RP.

E. Łętowska twierdziła, że wielu traktuje ten termin jako iluzję, i skoro nikomu nie udało się wypracować – mimo wielu prób powszechnie akceptowanego rozumienia tego pojęcia, dlatego też punktem wyjścia winno być stwierdzenie, że sprawiedliwość rozpatrywana na gruncie nauki prawa „powinna być pojmowana jedynie jako cecha ludzkich poczynąń, a nigdy w kontekście sprawiedliwości Boga czy natury”²³. Tym samym Rzecznik nie jest związany „odgórnym” rozumieniem sprawiedliwości i sam nadaje mu treść.

Rzecznik – zdaniem E. Łętowskiej – nie powinien określać treści zasad sprawiedliwości społecznej dla abstrakcyjnego, czysto teoretycznego celu. Winien kształtować te zasady w toku rozpatrywania konkretnych przypadków funkcjonowania przepisów prawnych. Tak też czyniła; powołując się wielokrotnie w swych wystąpieniach na zasadę sprawiedliwości społecznej nie określała jej treści.

Pojmowała ona sprawiedliwość „z litery prawa i z jego ducha”; zdaniem Rzecznika zasady sprawiedliwości społecznej powinny być honorowane zarówno w sferze tworzenia prawa, jak i jego stosowania: „Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej winna być realizowana w dwóch podstawowych

¹⁹ Sprawozdanie RPO za okres 1 I 1988–30 XI 1988 r., RPO-Mat., nr 2, s. 35.

²⁰ E. Łętowska, *Promocja praw...*, s. 6.

²¹ W. Taras, A. Wróbel, *Zarys koncepcji państwa prawnego w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, RPO-Mat., nr 7, s. 69.

²² Tamże, s. 69.

²³ Tamże, s. 68.

kierunkach. W pierwszej kolejności musi stanowić widoczny element postanowień ustawy, w drugiej zaś kolejności winna przyświecać odpowiednio realizowanej wykładni tak zredagowanych ustaw i ich przepisów wykonawczych”²⁴.

Odpowiedź na pytanie, co jest i co nie jest sprawiedliwe (i dla kogo), jest bardzo względna. Podobnie twierdził w swej teorii sprawiedliwości J. Rawls. Pisał on, że każdy ma jakąś własną koncepcję sprawiedliwości²⁵. Dlatego RPO przyjął w tej kwestii założenie, iż „nie tyle dąży do sprawiedliwości optymalnej ([...] nie powinien ulegać subiektywnym, grupowym wizjom sprawiedliwości), lecz działa na rzecz sprawiedliwości – dążąc do usunięcia rażącej niesprawiedliwości”²⁶.

„Rzecznik przyjmuje co do zasady domniemanie, że ustawy są słuszne i sprawiedliwe. Domniemanie ulega osłabieniu, jeśli ustawa bez bliższych motywów wynikających z litery prawa lub jego ducha tworzy nowy, mniej korzystny reżim prawny dla pewnej grupy obywateli, zwłaszcza gdy oznacza to niekorzystną dla nich zmianę w zakresie praw nabytych” (RPO/393/88/III). Jeśli chodzi zaś o proces legislacyjny, to „konstrukcja przepisów prawnych winna być tak pomyślana, aby swym zasięgiem normującym obejmowała także wypływający z poczucia prawnego element sprawiedliwości społecznej, odnoszący się do zdarzeń choćby przez ustawodawcę bezpośrednio nie zamierzonych, lecz pozostający w sferze jego przewidywań”²⁷.

Rzecznik w swych działaniach związany jest systemem prawa. Jego działanie jest zdeterminowane przez prawo, tak co do kompetencji, jak i stosowanych środków, o których doborze w konkretnej sprawie decyduje sam. Rzecznik nie może działać w imię „czystej”, nierzadko subiektywnie rozumianej sprawiedliwości, przeciwstawianej systemowi prawa. Dlatego właśnie E. Łętowska kierowała się zasadą domniemania sprawiedliwości prawa (które należy dopiero obalić) oraz przyjmowała, że ma obowiązek działania na rzecz znoszenia rażącej niesprawiedliwości. W wypadku zarzutu „niesprawiedliwości” prawa, Rzecznik oceniał zgodność zakwestionowanego przepisu z aksjologią aktów wyższego rzędu, Konstytucją, wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi²⁸.

Przedmiotem oceny, zdaniem Rzecznika I kadencji, bywała również „sprawiedliwość” samego prawa. Zagadnienie to było przedmiotem rozważań wielu filozofów i teoretyków prawa²⁹. Zastanawiając się zaś nad stosunkiem

²⁴ Por. RPO/32903/88/VII, Biul. RPO 1989/1–2, poz. (31).

²⁵ Por. rozdz. I niniejszej pracy.

²⁶ E. Łętowska, *Zagadnienia legislacyjne w praktyce RPO – kwestie wybrane dla Komisji Prac Ustawodawczych Sejmu PRL*, RPO-Mat., nr 1, s. 92.

²⁷ Por. RPO/6093/88/III, Biul. RPO 1989/1–2, poz. (10).

²⁸ Por. E. Łętowska, *Prawne granice właściwości Rzecznika Praw Obywatelskich*, RPO-Mat., nr 1, s. 81.

²⁹ Por. rozdz. I niniejszej pracy.

tego pojęcia do treści samego prawa należy rozważyć sytuację, gdy ocena treści prawa (z punktu widzenia sprawiedliwości) wyda się nam wadliwa. Analizując to kryterium powstają dwie płaszczyzny rozważań: możemy rozpatrywać sprawiedliwość jako kryterium polegające na jednakowym (i rzetelnym) stosowaniu prawa, lub też kryterium oceny prawa, to znaczy oceny czy samo prawo jest sprawiedliwe.

Rzecznik I kadencji uznał, że „reagowanie sprawiedliwe, polegające na jednakowym i rzetelnym stosowaniu prawa – zawsze go angażuje. Trudniejsza jest sytuacja, gdy zarzut dotyczy »sprawiedliwości« treści prawa, braku sprawiedliwości w samym prawie”³⁰. Rzecznik I kadencji ograniczał się do sprawiedliwego stosowania prawa. „Sprawiedliwe” albo „rzetelne” posługiwanie się prawem jest pojęciem szerszym niż „jednakowe stosowanie prawa wobec wszystkich”. Tradycyjnie ten ostatni termin oznacza „sprawiedliwość wobec prawa”. A zatem „sprawiedliwość wobec prawa” jako kryterium właściwości Rzecznika było przez niego w praktyce rozumiane szerzej. Zdaniem Rzecznika nie wolno z abstrakcyjnie pojmowanej sprawiedliwości „czynić narzędzia umożliwiającego objęcie lub podważenie prawa pozytywnego”³¹. Ponieważ treść prawa jest wyrazem polityki, do której prowadzenia powołane są odpowiednie organy, to mieszanie się w tę sferę grozi chaosem kompetencyjnym³². Takie stanowisko Rzecznika jest w pełni uzasadnione, ponieważ E. Łętowska od początku pełnienia funkcji RPO, starannie i konsekwentnie, podkreślała swój dystans wobec polityki³³.

Zwracający się do Rzecznika obywatele wykorzystywali to, żądając zmian prawa w imię prezentowanej przez siebie koncepcji sprawiedliwości. Zdaniem E. Łętowskiej treść listów które otrzymywała była odbiciem frustracji i oczekowań społecznych. W 1991 roku wzrosła liczba listów będących „odbiciem niepokoju związanego z utratą bezpieczeństwa społecznego”³⁴. Powody mogły być różne, ale najbardziej prawdopodobnymi były: utrata lub zagrożenie utratą pracy, zagrożenie utratą mieszkania (w przypadku

³⁰ E. Łętowska, *Promocja praw...*, s. 7.

³¹ RPO-Mat., nr 13, s. 7. Inny pogląd zaprezentowali dwaj sędziowie Trybunału Konstytucyjnego: A. Zoll, *Pomiędzy ius i lex*, Tygodnik Powszechny, 17 II 1991, oraz W. Łączkowski, *Prawo prawem traktować*, Tygodnik „Solidarność”, 1 II 1991. Opowiadają się oni za dopuszczalnością derogacji formalnie nie uchylonych *lege artis* przepisów, jeżeli są one sprzeczne z aktualną aksjologią. Ten punkt widzenia znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie TK, por. sprawa K 11/90.

³² RPO dał temu wyraz m. in. w sprawach RPO/2554/88/I z 22 II 1988 r., 1257/88/IV z 17 VII 1988 r., 33/88/Ł z 8 VII 1988 r., 20034/88/VI z 4 XI 1988 r., RPO-Mat., nr 1, s. 75.

³³ E. Łętowska powoływała się często na przestrogi rzecznika szwedzkiego: „Pamiętaj tylko nie daj się wpakować w politykę”. Nie po to „pracowałam nad instytucją rzecznika, aby teraz to wszystko roztrwonić za miraż politycznej kariery” – pisała w 1990 r., kiedy namawiano ją do kandydowania w wyborach prezydenckich.

³⁴ *Sprawozdanie RPO za okres 1 XII 1990 – 19 XI 1991 r.*, RPO-Mat., nr 12, s. 27.

tw. mieszkań zakładowych), brak stabilizacji w przypadku systemu emerytalno-rentowego, odpłatność świadczeń oświatowych itp. Korespondencja wykazywała rozżalenie wynikające ze sposobu potraktowania (lekceważące, nieobywatelskie: „wszystko o nas – bez nas”)³⁵, a nie tylko rozczarowanie i strach przed spadkiem poziomu życia.

Rzecznik I kadencji twierdził, że skoro zobowiązany jest do podejmowania spraw z uwagi na uchybienie zasadom „sprawiedliwości” i skoro „sprawiedliwość” jest korekturą prawa pozytywnego w ramach dopuszczalnych zasad wykładni, to odkodowaniu pojęcia „sprawiedliwość” służyć powinien przede wszystkim system wartości konstytucyjnych i zawartych w aktach prawa międzynarodowego.

Według Rzecznika I kadencji „znacznie większe możliwości »aksjologizacji« prawa pozytywnego uważanego za nieadekwatne można osiągnąć nie przez odwoływanie się do »sprawiedliwości« (czy *ius*) – lecz przez bardziej finezyjne, niż to normalnie przyjęte, posługiwanie się instrumentem wykładni – zwłaszcza systemowej i funkcjonalnej, do której (przynajmniej w Polsce) instancje orzecznicze (z Sądem Najwyższym i Trybunałem Konstytucyjnym) sięgają niezbyt chętnie. [...] Być może próba wiania weń nowych treści dzięki wykładni uratowałyby i »sprawiedliwość«, i konkretny, niezderowany akt”³⁶.

Skoro Rzecznik jest obowiązany kierować się nie tylko względami legalności, ale i sprawiedliwości, to nakłada to na niego powinność wyboru proobywatelskiej wykładni prawa w razie istnienia różnych – prawniczo możliwych i dopuszczalnych – interpretacji. Z punktu widzenia zasad sprawiedliwości, zdaniem E. Łętowskiej, Rzecznik może też oceniać treść samego prawa, stosując jako kryteria – wartości określone przede wszystkim przez Konstytucję i obowiązujące w Polsce akty międzynarodowe.

Rzecznik I kadencji przyjął kilka reguł praktycznego działania dotyczącego zasad sprawiedliwości społecznej:

a) „RPO nigdy nie przeciwstawia systemowi prawa – systemu tylko sprawiedliwości. Punktem wyjścia dla niego jest tylko legalność korygowana względami sprawiedliwości”³⁷. Konsekwencją tego założenia jest to, iż Rzecznik przyjmuje domniemanie sprawiedliwości ustaw³⁸.

b) „W ujęciu Rzecznika sprawiedliwość jest ujmowana niejako od strony negatywnej, rozumiejąc tu swoją powinność jako działanie na rzecz usuwania rażącej niesprawiedliwości” (RPO 12606/99/VII).

Idea sprawiedliwości wyrażona w wystąpieniach Rzecznika I kadencji nie jest pojmowana w sposób abstrakcyjny, ale nabiera treści w drodze

³⁵ Tamże.

³⁶ E. Łętowska, *Promocja praw człowieka...*, s. 8.

³⁷ E. Łętowska, *Zagadnienia legislacyjne...*, s. 73.

³⁸ Tamże, s. 75.

usuwania rażącej niesprawiedliwości, bowiem niewiadomym jest, jak mają *in abstracto* wyglądać stosunki w sprawiedliwym społeczeństwie³⁹. Rzecznik wypełnia swoje ustawowe zadania w celu łagodzenia istniejących *in concreto* stanów i zjawisk uznanych w danej sytuacji za niesprawiedliwe.

E. Łętowska twierdziła, że „to jednostka ludzka jest celem wszystkiego, ale też, że kresem dążeń jest moc państwa dla zbudowania społeczeństwa, w którym sprawiedliwie rozstrzygane byłyby wszystkie sprawy”⁴⁰. Rzecznik II kadencji również traktował jednostkę priorytetowo. Pisał on: „społeczeństwo, które twierdzi, że interes narodu stoi ponad interesem jednostki, jest społeczeństwem bez praw”⁴¹.

T. Zieliński „odcina się od uproszczonych ujęć prawa pozytywnego, traktowanego jako oderwany od wszelkich ocen zbiór figur prawnych”; uznawał „wskazania prawno-naturalne za pomocne również w inicjatywach na rzecz reformy prawa ustawowego, z tym wszelako zastrzeżeniem, iż musi to być zawsze realizowane w ramach obowiązującego prawa stanowionego (*intra legem*)”⁴². Uważał, iż „do Rzecznika nie należy uprawianie moralizatorstwa i uciekanie się do wskazań tzw. etyki normatywnej. Rzecznik praw wszystkich obywateli Rzeczypospolitej nie może udzielać pierwszeństwa etyce przed prawem powszechnie obowiązującym. Zapatrywania moralne w społeczeństwie pluralistycznym są wielorakie i dlatego demokratycznemu ustawodawcy (a w konsekwencji i Rzecznikowi) nie wolno powoływać się na moralność jednej, choćby najliczniejszej w społeczeństwie grupy. Prawo w takim społeczeństwie ma być rezultatem kompromisów, a nie dyktatu większości wobec mniejszości”⁴³.

Rzecznik – zdaniem T. Zielińskiego – powinien stać na straży legalizmu, czyli przestrzegania prawa, które obowiązuje, ale nie oznacza to, że musi kurczowo trzymać się litery prawa. Ma czuwać przede wszystkim nad przestrzeganiem sprawiedliwości społecznej i powinien wkraczać tam, gdzie prawa ludzi są naruszane. „Nie wolno mu natomiast podejmować spektakularnych działań, które mają tylko doraźnie przysporzyć mu popularności”⁴⁴. W związku z tą wypowiedzią należy negatywnie ocenić postępowanie T. Zielińskiego, który w czasie trwania kadencji Rzecznika prowadził kampanię wyborczą na urząd Prezydenta. Trudno nie określić

³⁹ Por. RPO/12606/88/VI, Biul. RPO 1988/2–3, poz. (129).

⁴⁰ W. Taras, A. Wróbel, *Zarys koncepcji...*, s. 68.

⁴¹ T. Zieliński, *Kryzys państwa prawnego*, Gazeta Wyborcza, 18 III 1996, s. 14.

⁴² *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 13 II 1994 – 12 II 1995*, RPO-Mat., nr 25, s. 34–35.

⁴³ Tamże, s. 20.

⁴⁴ T. Zieliński, *Rozważania i poglądy Rzecznika Praw Obywatelskich*. Listopad 1995 – kwiecień 1996 r., nr 7, s. 127.

wielu ówczesnych jego działań jako spektakularnych. Tym bardziej, że w chwili objęcia urzędu RPO deklarował apolityczność⁴⁵.

Rzecznik – twierdził T. Zieliński – wywiera wpływ na kształtowanie kierunków wykładni prawa zgodnie z aksjologią nowego ustroju, tzn. „w duchu założeń liberalno-demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasadę równości wszystkich wobec prawa (będącą kamieniem węgielnym zasady sprawiedliwości w demokracji liberalnej)”⁴⁶. Temu celowi, zdaniem Rzecznika, służą wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni przepisów.

T. Zieliński uważał także, iż „nie jest prawdą, że postulat sprawiedliwości społecznej jest mglistą jedynie formułą, bezużyteczną naukowo. Nie jest to postulat blankietowy co do treści, gdyż obejmuje w pewnym stopniu elementy stałe”⁴⁷. Tożsamy pogląd prezentował w swej teorii sprawiedliwości Z. Ziemiński. Pisał on, że zasada sprawiedliwości społecznej ma uwzględniać dobro każdego członka społeczeństwa, że nie przyjmuje nazbyt głębokiej stratyfikacji społecznej, w szczególności nie dopuszcza radykalnej dyskryminacji jakiejś kategorii ludzi i zapewnia minimum egzystencji dla wszystkich. Jest więc w owej „sprawiedliwości społecznej element egalitarystyczny, co najmniej jeśli chodzi o deklaracje równej godności każdego członka społeczeństwa”⁴⁸. Zdaniem T. Zielińskiego wypełnienie tej klauzuli bardziej konkretną treścią należy nie do Rzecznika, ale do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy w każdej rozpatrywanej sprawie muszą oceniać zgodność kwestionowanej ustawy z wartościami, przyjętymi za podstawę określonej koncepcji sprawiedliwości: każdemu według pracy, zasług, potrzeb, pozycji itd.⁴⁹ W ten sposób to Trybunał określa w istocie rozumienie zasad sprawiedliwości społecznej jako jednej z podstaw ustroju społecznego państwa”⁵⁰.

T. Zieliński już w 1981 r., a więc jeszcze przed utworzeniem urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich oraz powołaniem Trybunału Konstytucyjnego, wystąpił przeciw egalitarystycznemu rozumieniu sprawiedliwości⁵¹. W 1993 r.

⁴⁵ Twierdził wówczas: „Nie zamierzam się wdawać w żadne koalicje i kontakty z partiami. Unikać też będę wypowiedzania na temat takich czy innych zjawisk natury politycznej”, „Nie wolno mi się wikać w gry polityczne”. Cyt. za E. Milewicz, *Rzecznik rzecznika i obywatela*, Gazeta Wyborcza, 9–10 III 1996, s. 8.

⁴⁶ T. Zieliński, *Rzecznik Praw Obywatelskich w okresie przemian ustrojowych w RP*, RPO-Mat., nr 19, s. 34.

⁴⁷ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1994 r. do 12 lutego 1995 r.*, s. 22.

⁴⁸ Por. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 133.

⁴⁹ Powoływane przez T. Zielińskiego koncepcje sprawiedliwości są tożsame z formułami sprawiedliwości Chaima Perelmana. Por. rozdz. II niniejszej pracy.

⁵⁰ T. Zieliński, *Ustrój społeczny w przyszłej konstytucji RP w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich*, RPO-Mat., nr 26, s. 28.

⁵¹ T. Zieliński, *O jaką sprawiedliwość walczymy?* Tygodnik Powszechny, 2 VIII 1981, s. 5.

potwierdził to dzieląc opinię Trybunału Konstytucyjnego, że „sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga zatem, by zróżnicowanie podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji” (K. 4/93)⁵².

Rzecznik I kadencji krytycznie oceniał orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które dawały pierwszeństwo „zasadom sprawiedliwości społecznej przed zasadami państwa praworządnego”⁵³; na przykład krytykował orzeczenie TK z 4 grudnia 1990 r. (K 12/90) w sprawie przedpłat na samochody, w którym uznano, że „zasady sprawiedliwości społecznej” usprawiedliwiają niedotrzymanie zobowiązań przyjętych przez podmioty gospodarcze.

W tej sprawie odmienne stanowisko zajął później T. Zieliński, pisząc: „Bardzo cenna dla działań RPO na rzecz realizacji zasady sprawiedliwości społecznej była teza sformułowana przez TK już pod rządem art. 1 znowelizowanej w 1989 r. Konstytucji, że »zasada sprawiedliwości społecznej« – jako wymieniona w tym przepisie *expressis verbis* – ma pierwszeństwo przed wydedukowanymi z zawartej w nim ogólnej zasady państwa prawnego takimi zasadami, jak *pacta sunt servanda*, zaufanie obywateli do organów państwa i ochrona praw nabytych”⁵⁴ (orzeczenie TK z 4 grudnia 1990 r. sygn. K12/90). Rzecznik II kadencji uważał, iż „jest błędem sądzić, że postulat sprawiedliwości społecznej to przeżyty już slogan z dawnej epoki [...]; czas przywrócić dawny blask tej idei, o którą walczyli niegdyś polscy socjaliści, z Ignacym Daszyńskim i Bolesławem Limanowskim na czele, a która później została zawłaszczona przez realny socjalizm, by rozwiać się w końcu z wiatrem historii”⁵⁵.

Zdaniem Rzecznika właśnie w zasadzie sprawiedliwości społecznej można widzieć „najogólniejszą, ale zarazem fundamentalną podstawę konstytucyjnego ustroju społecznego Rzeczypospolitej Polskiej”⁵⁶. „Bezmyślna walka ze sprawiedliwością społeczną – pisał w jednym ze swoich wystąpień – zawrzała pewnie dlatego, że politycy spod nowych sztandarów widzą w niej relikwiarz komunizmu. Podobnie jak słowo »socjalny«, które kojarzy się im z przymiotnikiem »socjalistyczny«, skazanych na banicję z kraju wchodzącego w układ gospodarki rynkowej”⁵⁷. „Awersja większości polityków [...] do określenia »sprawiedliwość społeczna« bierze się również stąd, że jest to pojęcie nader trudne do ścisłego zdefiniowania, a tym samym rzekomo niemożliwe do praktycznego zastosowania w życiu prawnym”⁵⁸.

⁵² Cyt. za T. Zielińskim, *Ustrój społeczny w przyszłej konstytucji...*, s. 27.

⁵³ E. Łętowska, *Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich: kontakty z Sądem Najwyższym i Trybunałem Konstytucyjnym*, RPO-Mat., nr 11, s. 15.

⁵⁴ T. Zieliński, *Działalność TK w ocenach RPO*, RPO-Mat., nr 24, s. 7.

⁵⁵ T. Zieliński, *Sprawiedliwość społeczna na indeksie? Rozważania Rzecznika Praw Obywatelskich 1995*, nr 6, s. 22–23.

⁵⁶ T. Zieliński, *Ustrój społeczny w przyszłej konstytucji...*, s. 24.

⁵⁷ T. Zieliński, *Sprawiedliwość społeczna...*, s. 21.

⁵⁸ Tamże, s. 21.

Zarówno Rzecznik I, jak i II kadencji uznawali konstytucyjną rangę zasad sprawiedliwości społecznej⁵⁹; jednak tylko T. Zieliński wypowiadał się w obronie tych zasad w okresie tworzenia nowej konstytucji.

W wywiadzie udzielonym „Wiadomościom Kulturalnym” (15 stycznia 1995 r.) Rzecznik powiedział: „zasady sprawiedliwości społecznej są zapisane nie tylko w ustawie o Rzeczniku, ale i pierwszym artykule znowelizowanej w 1989 r. Konstytucji. Z determinacją przypominam, że trzeba tę wartość wprowadzić do nowej konstytucji. Jednak moje działanie może być tylko perswazyjne, nie mogę bowiem wpływać na politykę państwa. W prawach socjalnych, ubezpieczeń społecznych, prawa pracy muszę zabierać głos przy różnych okazjach i to czynię powołując się na tę wspomnianą, uparcie powtarzaną przeze mnie zasadę sprawiedliwości społecznej. Zasadę, którą chce się usunąć z konstytucji”⁶⁰.

T. Zieliński uznał, że skoro ma czuwać, by zasady sprawiedliwości społecznej były przestrzegane, to „ważne jest więc nie tylko to, czy prawa socjalne są zapisane w ustawie, lecz również czy są realizowane w praktyce. Pewnie dlatego zyskałem miano postsocjalistycznego Rzecznika. Nazywają mnie tak moi oponenti, którzy nie potrafią odróżnić słów: socjalny od socjalistyczny. Polityka socjalna myli im się z socjalistyczną”⁶¹. Ta wypowiedź Rzecznika nasuwa wniosek, iż występował on w obronie zasad sprawiedliwości społecznej utożsamiając je często z prawami socjalnymi obywateli.

W poglądach T. Zielińskiego na temat realizacji zasad sprawiedliwości społecznej w polskim prawie nastąpiła drastyczna zmiana. Jeszcze w 1995 r. bardzo pozytywnie oceniał realizację tych zasad w Polsce. Nie miał wątpliwości, że „ustrój społeczny III Rzeczypospolitej opiera się na zasadach sprawiedliwości społecznej nie tylko w sensie formalnoprawnym, ale również, że ustrój ten jest też w znaczeniu opisowym ustrojem społecznym, w którym zasady sprawiedliwości społecznej są przeważnie respektowane przez kontrolowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich władze”⁶². Liczne skargi obywateli wpływające do Biura RPO nie oznaczają, jego zdaniem, że „ustrój współczesnej Polski nie jest konstytucyjnie i *de facto* oparty na zasadach sprawiedliwości społecznej”⁶³.

⁵⁹ Naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej, zdaniem E. Łętowskiej, ma odniesienie konstytucyjne. Art. 1 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r. wyraźnie zobowiązuje państwo do przestrzegania „zasad sprawiedliwości społecznej”. „Każde więc działanie (zaniechanie) organów państwowych powodujące naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej stanowi zarazem naruszenie Konstytucji. Naruszenie ogólnej klauzuli art. 1 Konstytucji pozwala Rzecznikowi na podjęcie interwencji”. Por. L. Garlicki, *Problematyka konstytucyjna w rewizjach nadzwyczajnych Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biul.-Mat., nr 8, s. 17.

⁶⁰ T. Zieliński, *Poglądy Rzecznika Praw Obywatelskich*, nr 6, s. 15.

⁶¹ Tamże, s. 14.

⁶² T. Zieliński, *Ustrój społeczny w przyszłej konstytucji...*, s. 28.

⁶³ Tamże, s. 28.

Po kilku miesiącach Rzecznik zmienił zdanie. 27 marca 1996 r., przedstawiając sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich Sejmowi, T. Zieliński bardzo gorzką uwagą podsumował swoją 4-letnią kadencję: „Tym, co zatruwało mi życie wraz z innymi ludźmi dobrej roboty przez wszystkie te lata, były gwałtowne wydarzenia na ciągle rozchwianej scenie politycznej, która była wstrząsana gorszącymi sporami i wybuchami nienawiści. Nietolerancja wobec ludzi inaczej myślących to była najstraszliwsza zmora tego czasu, który zaczął się tak pięknie solidarnościowym snem o demokracji, państwie prawa i sprawiedliwości”⁶⁴. Stwierdził, że „nie jest łatwo sprawować urząd Rzecznika w kraju, w którym politycy uznają tę instytucję za przeszkodę w reformowaniu państwa »na skróty«”⁶⁵. Uznał, że „Polska nie jest jeszcze państwem sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość społeczna sprzeciwia się nazbyt głębokim różnicom w sytuacji życiowej ludności, nie dopuszcza dyskryminacji określonych grup, przewiduje gwarancje minimum egzystencji dla wszystkich i zapewnia obywatelom równe szanse awansu społecznego. W Polsce wykroczeń przeciw sprawiedliwości społecznej jest bardzo wiele”⁶⁶. Jednocześnie podkreślił, że „ideał państwa sprawiedliwego jest nie do osiągnięcia [...], w każdym bowiem, nawet najlepiej zarządzonym państwie, zdarzają się wypadki naruszania zasad sprawiedliwości [...]. W idealnym znaczeniu Polska państwem w pełni sprawiedliwym i praworządnym nie będzie nigdy”⁶⁷. Sprawiedliwość nie wyklucza zróżnicowania. Rzecz w tym, aby zróżnicowanie w prawie poszczególnych grup czy zbiorowości społecznych pozostawało w ścisłym związku z ich odmienną sytuacją⁶⁸.

Co spowodowało tę zmianę poglądów Rzecznika? Być może była ona wynikiem kompleksowej analizy stanu realizacji zasad sprawiedliwości społecznej na zakończenie kadencji. Chyba tylko autor tych poglądów dałby rzetelną odpowiedź na postawione pytanie.

Podczas debaty nad sprawozdaniem z ostatniego roku działalności polskiego ombudsmana prawie wszystkie kluby poselskie, z wyjątkiem BBWR, wyrażały się z uznaniem o działalności Tadeusza Zielińskiego⁶⁹.

⁶⁴ T. Zieliński, *Kryzys państwa prawnego*, s. 14.

⁶⁵ *Sejm o sprawozdaniu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Kronika Sejmowa, nr 115 (238) II kadencja, 27 marca – 9 kwietnia 1996 r., s. 1.

⁶⁶ Tamże, s. 2.

⁶⁷ T. Zieliński, *Rozważania i poglądy Rzecznika Praw Obywatelskich*, nr 7, s. 141.

⁶⁸ Tamże.

⁶⁹ W imieniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej, które rozpatrywały sprawozdanie Rzecznika, poseł Jerzy Wierchowicz (UW) stwierdził, że „Tadeusz Zieliński był godnym i skutecznym obrońcą praw obywateli”. Posłanka Izabella Sierakowska (SLD) powiedziała, że „oceniam całą kadencję Tadeusza Zielińskiego, trzeba stwierdzić, że był swego rodzaju kanclerzem prawa. Jawił się przede wszystkim jako obrońca prawa bezradnych, pozostających na łasce biurokracji obywateli”. *Sejm o sprawozdaniu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Kronika Sejmowa, nr 115, s. 2–4.

Także dziennikarze bardzo pozytywnie ocenili pracę Rzecznika II kadencji. Między innymi Stanisław Podemski napisał, że „dotychczasowy Rzecznik, znawca ustawodawstwa pracy i spraw socjalnych, wyraźnie preferował ten obszar, bronił przy każdej okazji stosowania „zasady sprawiedliwości społecznej wobec najuboższych, ale nie zaniedbywał i praw lokatorów, pacjentów, więźniów”⁷⁰.

Działalność Rzecznika I kadencji odnosząca się do ochrony praw i wolności obywateli z powodu naruszenia przez odpowiednie organy zasad sprawiedliwości społecznej koncentrowała się przede wszystkim na przywróceniu naruszonej zasady równości obywateli. Zdaniem E. Łętowskiej „zasada równości obywateli jest albo utożsamiana albo też łączona z regułami sprawiedliwości społecznej”⁷¹. Treść tej zasady wyjaśniała Rzecznik w wielu wystąpieniach: zasady sprawiedliwości społecznej wymagają równości w kształtowaniu uprawnień wszystkich, którzy spełniają te same kryteria⁷²; równe traktowanie nie oznacza równych udziałów, oznacza natomiast stosowanie tej samej miary wobec wszystkich zainteresowanych⁷³; osoby, które znajdują się w identycznym stanie faktycznym i prawnym wymagają równego traktowania⁷⁴. Podobnie kształtowała się działalność Rzecznika III kadencji, który także w sprawach o naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej dążył do przywrócenia naruszonej zasady równości⁷⁵.

W okresie II kadencji bardzo często naruszenia „sprawiedliwości społecznej” były sprowadzane do naruszeń praw socjalnych. Wiele wystąpień T. Zielińskiego wiązało się z faktycznym nierealizowaniem tych praw. Profesor pisał w swych rozważaniach: „Prawa socjalne nie są prawami drugiego rzędu. Dla obywatela ważne jest przecież to, aby miał dach nad głową i pracę. Prawo do pracy i mieszkania wiąże się z prawem do życia. Trudno sobie wyobrazić godne życie człowieka bez pracy i mieszkania. Prawa socjalne są tak samo ważne jak prawa polityczne. [...] Demagogią jest twierdzenie, że państwa nie stać na gwarancje praw socjalnych”⁷⁶.

Te różnice w sposobie pojmowania zasad sprawiedliwości społecznej przez Rzecznika I i II kadencji są pewnie uwarunkowane tym, że sytuacja społeczna, w której przyszło im sprawować swe obowiązki, była zasadniczo odmienna.

⁷⁰ S. Podemski, *Adam, następca Tadeusza. Trzeci rzecznik*, Polityka, 13 IV 1996, nr 15 (2032), s. 32.

⁷¹ W. Taras, A. Wróbel, *Zarys koncepcji...*, s. 70.

⁷² Por. RPO/L/33/88, RPO/28823/88/VI.

⁷³ Por. RPO/L/18/88, RPO/L/34/88.

⁷⁴ Por. RPO/31640/88/VI.

⁷⁵ Związek między zasadami sprawiedliwości społecznej a zasadą równości jest szczegółowo opisany w literaturze przedmiotu. Por. dla przykładu W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, PWN, Warszawa 1988, s. 87–100.

⁷⁶ T. Zieliński, *Rozważania i poglądy Rzecznika Praw Obywatelskich*, nr 7, s. 141.

Adam Zieliński, Rzecznik III kadencji, powołując się w nielicznych przypadkach w swych wystąpieniach na sprawiedliwość społeczną, nie nadał jej własnych treści. Nie jest możliwe tym samym przedstawienie koncepcji sprawiedliwości społecznej prezentowanej przez A. Zielińskiego. W swych wystąpieniach Rzecznik przywołuje orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w których organ ten nadał rozumienie zasadom sprawiedliwości społecznej. Rzecznik III kadencji kwestionując zgodność jakiegoś przepisu ze sprawiedliwością społeczną powoływał się zazwyczaj na zasadę, a nie na zasady sprawiedliwości społecznej⁷⁷. A. Zieliński łączy nierozdzielnie sprawiedliwość społeczną z zasadą równości. W każdym przypadku, w którym – zdaniem Rzecznika – naruszona została sprawiedliwość społeczna jednocześnie regulacja taka była sprzeczna z zasadą równości. Jak już wcześniej wspomniałam działalność Rzecznika III kadencji w zakresie urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej polegała przede wszystkim na przywróceniu równości. Uogólniając sądzę, iż sposób pojmowania sprawiedliwości społecznej A. Zielińskiego jest zbliżony, choć nie identyczny, do prezentowanego przez E. Łętowską. Również działalności na rzecz realizacji zasad sprawiedliwości przez Rzecznika I i III kadencji jest podobny.

3. ZASADY SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ W WYBRANYCH WYSTĄPIENIACH RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

O poglądach Rzecznika Praw Obywatelskich na temat realizacji zasad sprawiedliwości społecznej najwięcej możemy dowiedzieć się analizując jego wystąpienia. Obszerna seria publikacji wydawanych przez Biuro RPO – między innymi zbiorcze „Biuletyny RPO” oraz „Materiały RPO” – dotyczy przede wszystkim poszczególnych spraw będących przedmiotem wystąpień Rzecznika. Analiza niektórych z nich jest treścią niniejszego podrozdziału. Przeprowadzenie selekcji było konieczne, gdyż tylko niewielka część wystąpień dotyczyła zasad sprawiedliwości społecznej. Spośród tych zaś wybrałam te, które – moim zdaniem – są najbardziej reprezentatywne i zawierają pewne deklaracje teoretyczne kolejnych Rzeczników.

⁷⁷ Por. RPO/236459/97/VI Biul. RPO 1991/1 poz. (5), s. 30 i n.; RPO/191503/97/V Biul. RPO 1998/2, poz. (81), s. 111 i n.; *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Adama Zielińskiego za okres od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 1998 r.*, RPO-Mat., nr 37, s. 115, 126; *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Adama Zielińskiego za okres od 8 maja 1996 r. do 7 maja 1997 r.*, RPO-Mat., nr 33, s. 167.

A. ZASADY SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ W SPRAWACH REWINDYKACYJNYCH

W okresie pierwszego roku funkcjonowania urzędu tzw. sprawy rewindykacyjne stanowiły około 5% wpływu wszystkich spraw. Były to działania o charakterze generalnym.

W okresie powojennym, w związku z reformą rolną, nacjonalizacją przemysłu w różnych sytuacjach będących przedmiotem ustaw i poddanych różnym reżimom prawnym, pozbawiono obywateli własności. Zmiany w ogólnej sytuacji politycznej i gospodarczej oraz szersze dopuszczenie w Polsce przedsiębiorczości prywatnej zrodziły falę roszczeń rewindykacyjnych, kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. Niektóre ustawy wydane z zamiarem dokonania przebudowy ustroju gospodarczego i pozbawiające z tej przyczyny własności nieruchomości mogą dziś budzić zastrzeżenia z punktu widzenia tak zasad prawidłowego stanowienia prawa, jak i aksjologii. W tych sprawach Rzecznik wypracował następujący pogląd: „Zadaniem RPO jest podjęcie określonych działań, gdy na skutek naruszenia przez organy administracji państwowej obowiązujących przepisów postępowania lub przepisów prawa materialnego doszło do naruszenia praw obywateli. Nie jest natomiast rzeczą Rzecznika podejmowanie jakichkolwiek działań zmierzających do podważenia przepisów, które zostały wydane w określonym czasie i które były odbiciem istniejących wówczas stosunków społeczno-gospodarczych i miały na celu stosunki te ukształtować”⁷⁸.

RPO w kilkunastu tzw. sprawach rewindykacyjnych zakwestionował skuteczne przejście własności, jednakże nie ze względu na powoływane w listach wnioskodawców zarzuty niesprawiedliwości reformy rolnej z 1944 r. i nacjonalizacji przemysłu. E. Łętowska uznała, że w sprawach tych wadliwie użyto prawa jako instrumentu układania stosunków w społeczeństwie, naruszono reguły posługiwania się tym instrumentem, a nie zasady sprawiedliwości społecznej. Rzecznik wskazał tu, że prawo jako procedura kształtowania stosunków społecznych nie jest utożsamiana przez niego z zasadami sprawiedliwości społecznej.

W pewnej grupie spraw RPO odmówił działań na rzecz zmiany ustawy, jeżeli uznawał, iż stan obecnie oceniony jako niesprawiedliwy był w przeszłości efektem zamierzonego, celowego działania ustawodawcy⁷⁹.

⁷⁸ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich. 1 I 1988 – 30 XI 1988*, s. 15.

⁷⁹ RPO odmówił wystąpienia (na podstawie art. 14 ust. 2 pkt. 1 ustawy o RPO) o zmianie ustaw w sprawach, w których przedmiotem były żądania rewindykacyjne byłych właścicieli nieruchomości przejętych przez państwo na podstawie różnych tytułów prawnych i różnych ustaw, wydanych z zamiarem przebudowy ustroju gospodarczego. „Ustawy te mogą budzić wątpliwość z punktu widzenia tak zasad prawidłowego stanowienia prawa [...] jak i aksjologii (sprawiedliwość...)”. RPO odmówił wystąpienia m. in. w sprawie RPO/4096/88/IV, w której

Duży odsetek spraw z grupy tzw. rewindykacji historycznych stanowiły wreszcie te, w których przejęto na własność Skarbu Państwa nieruchomości w trybie art. 16 (w dawnej numeracji 9) ustawy z 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa⁸⁰. Przesłanką wystąpienia Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o wykładnię powołanego przepisu była wadliwa procedura, a w zasadzie brak procedury, przejmowania nieruchomości rolnych na własność Skarbu Państwa. Przejęcie dokonywało się automatycznie bez względu na zachodzące w sprawach okoliczności indywidualnego przypadku. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik powołał się na argumenty wynikające z wykładni systemowej, logicznej i celowościowej. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił jednak argumentacji Rzecznika.

W stosunku do tzw. gruntów warszawskich RPO powołał się na zasadę sprawiedliwości społecznej⁸¹. E. Łętowska uznała za nieprawidłowy i niesprawiedliwy fakt niedotrzymania obietnicy wypłaty ekwiwalentu, niewydania przepisów wykonawczych (naruszenie art. 42 Konstytucji, nie podlegające jednak zaskarżeniu do Trybunału Konstytucyjnego), a wreszcie pozbawienie uprawnionych roszczeń o ekwiwalent w ustawie z 1985 r. o gruntach przez wprowadzenie instytucji wygaśnięcia roszczenia, zanim mogło się ono zrealizować; fakt, iż byłych właścicieli pozbawiono własności („było to działanie celowe i nieuniknione w warunkach przebudowy ustroju”⁸²), nie stanowiło przyczyny, jak sądziła opinia publiczna, do podjęcia sprawy przez RPO. Rzecznik ograniczył swe wnioski tylko do potrzeby uchylecia terminu wygaśnięcia wspomnianych roszczeń i przywrócenia *status quo*. Jego działanie zmierzało do usunięcia niesprawiedliwości w postaci istnienia przepisu kładącego kres uprawnieniom. W sprawie tej Rzecznik przedstawił Prezydium Sejmu wnioski o podjęcie prac ustawodawczych (art. 14 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 17 ust. 3 ustawy o RPO). Sejm zaś zobowiązał rząd do przedstawienia stosownego programu działania.

żądania rewindykacyjne dotyczyły nieruchomości przejmowanych przez państwo na podstawie ustawy z marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej. Rzecznik podkreślił, że nie jest jego rzeczą „podejmowanie jakichkolwiek działań zmierzających do podważenia przepisów wydanych w określonym czasie, i które były odbiciem istniejących wówczas stosunków społeczno-gospodarczych i miały na celu stosunki te ukształtować, których celem było więc uporządkowanie w skali masowej pierwszego etapu przebudowy rolnej w naszym kraju”. Z tych samych względów nie podjął działań legislacyjnych na rzecz repywatyzacji jezior (RPO/4096/88/IV) oraz w przypadku ustawy z marca 1958 r. o umarzaniu długów i ciężarów (RPO/4639/88/IV). Por. E. Łętowska, *Zagadnienia legislacyjne...*, s. 100.

⁸⁰ DzU, 1989, nr 58, poz. 348; DzU, 1990, nr 34, poz. 198.

⁸¹ Rz/Ł/8/88.

⁸² Por. E. Łętowska, *Zagadnienia legislacyjne...*, s. 95.

W sprawie tzw. mienia zabużańskiego (obecnie uregulowana w noweli do ustawy o gruntach z lipca 1988 r.) RPO upatrywał naruszenia praw obywatelskich i zasad sprawiedliwości społecznej w fakcie, że ustawa z 1985 r. o gruntach przewidywała wygaśnięcie praw do ekwiwalentu z tytułu mienia pozostawionego za granicą do końca 1988 r.⁸³ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego złagodziło rygory dowodowe, co stworzyło większe możliwości zainteresowanym obywatelom do dochodzenia swych roszczeń; jednakże ze względu na krótki termin, w którym można składać wnioski o ekwiwalent, uprawnieni nie zdążyliby wykorzystać swoich uprawnień. Rzecznik złożył w związku z tym wniosek o stosowne przedłużenie tego terminu, by stworzyć obywatelom „rzetelne szanse”⁸⁴. Rzecznik stwierdził również, iż w procesie realizacji wniosków obywateli zaistniał typowy błąd administracji: brak banku danych, nieujęcie procesu realizacji ekwiwalentu w określone ramy organizacyjne oraz bierne wyczekiwanie na wnioski obywateli.

Z tych powodów we wrześniu 1988 r. Rzecznik wystąpił do Ministrów Rolnictwa oraz Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa o podjęcie działań mających na celu ustrzeżenie się od tych błędów.

B. OCHRONA SŁABSZYCH JAKO WARUNEK ZAPEWNIENIA SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ

Problem ten dotyczy przede wszystkim ludzi starszych, chorych, inwalidów. Łączy się także z zasadą równości.

We wniosku do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 29 stycznia 1993 r. RPO II kadencji wyraził pogląd, że „skoro realizacja powszechnego prawa do ochrony zdrowia dla najuboższych oznacza konieczność korzystania z pomocy Państwa, struktury państwowe powinny zapewnić takie formy realizacji tej pomocy, które nie będą łączyły się z uciążliwościami i upokorzeniem”⁸⁵.

Zdaniem Rzecznika rządowy program pomocy finansowej w związku ze wzrostem wydatków na leczenie funkcjonuje w znacznym stopniu wadliwie⁸⁶. Bardzo złożona procedura uzyskania zasiłku utrudnia (a niekiedy nawet uniemożliwia) najczęściej przewlekłe choremu człowiekowi, emerytowi czy renciście, skorzystanie z pomocy. Zdaniem RPO ten rodzaj pomocy dla najuboższych „nie funkcjonuje, nie stanowi pomocy rzeczywistej”. Należy

⁸³ RPO/1335/88/IV.

⁸⁴ E. Łętowska, *Zagadnienia legislacyjne...*, s. 95.

⁸⁵ RPO/114926/93/I, Biul. RPO 1993/1-2, poz. (1).

⁸⁶ Rozporządzenia RM z 7 IV 1992 r., DzU, nr 34, poz. 148.

zauważyć także, że pacjent musi sfinansować całą kwotę stanowiącą wartość leku z własnych środków, a po dość długim okresie oczekiwania (skomplikowana procedura) otrzymuje zwrot niewielkiej części⁸⁷.

Inną grupę osób słabszych, w obronie których wystąpił RPO, stanowią inwalidzi wojenni, którzy nie otrzymują bezpłatnie niektórych leków przepisanych im przez lekarzy⁸⁸.

RPO wystąpił również w obronie byłych pracowników niektórych resortów, inwalidów II i III grupy, którym odebrano uprawnienia do ulgowych przejazdów koleją i autobusami PKS⁸⁹. Podobnie prawa do ulgowych przejazdów koleją pozbawiono emerytów i rencistów, byłych pracowników szeroko rozumianej sfery budżetowej⁹⁰. Zdaniem Rzecznika tak znaczne degradowanie środowiska emerytów i rencistów zaprzecza zasadom sprawiedliwości społecznej.

Trybunał Konstytucyjny uznając za zgodne z poczuciem sprawiedliwości pozbawienie emerytów i rencistów (tzw. sfery budżetowej, w 1992 r.) prawa do ulgowych przejazdów kolejami nie podzielił argumentacji Rzecznika⁹¹. Oddalając jego wniosek uznał, że utrzymanie dla tej grupy obywateli praw nabytych w zakresie „przywilejów komunikacyjnych oznaczałoby aprobowanie stanu nierówności z innymi grupami emerytów i rencistów”. Zdaniem polskiego ombudsmena we wspomnianym orzeczeniu „zaciążyła leninowska koncepcja »urawniłowki« w jednakowym traktowaniu funkcjonariuszy państwowych i pracowników sektorów gospodarczych”⁹².

Ochrona słabszych, a niewątpliwie ludzie starzy, chorzy, renciści, czy też dzieci niepełnosprawne są taką grupą, jest warunkiem zapewniającym realizację zasad sprawiedliwości społecznej. Żadne względy, nawet trudności gospodarcze – twierdzi T. Zieliński – „nie mogą uzasadniać przerzucenia kosztów społecznych na barki osób najsłabszych, najuboższych, pokrzywdzonych przez los”⁹³.

C. PRAWO DO PRACY A ZASADY SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ

Obywatelskie prawo do pracy było przedmiotem działań podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w nawiązaniu do art. 68 przepisów

⁸⁷ W odpowiedzi na wniosek RPO Minister Pracy podzielił poglądy Rzecznika, w związku z tym Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej przygotowuje projekt nowelizacji rozporządzenia zmierzający do uproszczenia trybu oraz złagodzenia warunków przydzielania pomocy.

⁸⁸ RPO/113050/92/I, Biul. RPO 1993/1–2, poz. (2).

⁸⁹ RPO/112957/92/III, Biul. RPO 1993/1–2, poz. (3); RPO/110519/92/III, Biul. RPO 1993/1–2, poz. (4).

⁹⁰ RPO/112957/92/III, RPO/113196/92/III, RPO/116109/93/III, Biul. RPO 1993/1–2, poz. (5).

⁹¹ Orzeczenie z 28 VI 1994 r., Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1994 r. – cz. I, s. 106 i n.

⁹² T. Zieliński, *Relikty dawnego myślenia*, Rzeczpospolita, 29 VIII 1994.

⁹³ Por. RPO/124849/93/I, Biul. RPO 1993/3, poz. (82).

konstytucyjnych oraz art. 6 Międzynarodowych Paktów Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

Pod nazwą „prawo do pracy” rozumie się, w powoływanych paktach, prawo każdego obywatela zdolnego i chętnego do pracy w swym zawodzie, do korzystania z pomocy państwa w poszukiwaniu odpowiedniego zatrudnienia i w razie przejściowego pozostawiania bez pracy do finansowego wsparcia ze środków państwowych. Zarówno Rzecznik I, jak i II kadencji występowali w obronie tak rozumianego prawa do pracy.

W kilku sprawach, zdaniem Rzecznika I kadencji, ze względu na bezpodstawne różnicowanie uprawnień pracowniczych zostały naruszone zasady sprawiedliwości społecznej⁹⁴.

W sprawach tych Rzecznik, powołując się na art. 14 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z prośbą o wystąpienie celem dokonania odpowiednich zmian w obowiązujących przepisach, w których „naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, nie pozostawia żadnej wątpliwości”⁹⁵.

Jedna ze spraw dotyczyła art. 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 17 czerwca 1989 r. w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników niektórych likwidowanych zakładów pracy (DzU, nr 40, poz. 218); pracownicy przedsiębiorstw państwowych, z którymi przedsiębiorstwo rozwiązało stosunek pracy za wypowiedzeniem stron w związku z jego likwidacją, na podstawie przepisów art. 1 pkt 2 lit. c ustawy z 11 maja 1988 r. o nadzwyczajnych uprawnieniach i upoważnieniach dla Rady Ministrów (DzU, nr 13, poz. 98) lub art. 4 ust. 3 ustawy z 24 lutego 1989 r. o niektórych warunkach konsolidacji gospodarki narodowej oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU, nr 10, poz. 57) – mogą przejść wcześniej na emeryturę, jeśli spełniają warunki przewidziane w dalszych przepisach tego rozporządzenia.

Przepis ten wskazuje, że uprawnienia do uzyskania emerytury posiadają tylko pracownicy tych przedsiębiorstw państwowych, które uległy „całkowitej” likwidacji, sugeruje to określenie „w związku z jego likwidacją”. Wiadomym jest, że w identycznej sytuacji znajdują się pracownicy państwowych przedsiębiorstw wielozakładowych i tu – zdaniem Rzecznika – powstanie konieczność przyjęcia poglądu, że likwidacja jednego przedsiębiorstwa wielozakładowego stanowi likwidację przedsiębiorstwa w rozumieniu powołanego przepisu. Należy się zastanowić, czy wyłączeni z zakresu tego przepisu zostali pracownicy, którzy utracili pracę w związku z restrukturyzacją gospodarki z uwagi na likwidację częściową przedsiębiorstwa, łączenie, przekształcanie przedsiębiorstwa w spółki. Rzecznik uznał za niewłaściwe

⁹⁴ RPO/55158/89/III, RPO/55146/89/III, RPO/39152/89/III, RPO/73775/91/III, Biul. RPO 1990/1, poz. (37), s. 138 oraz Biul. RPO 1991/2, poz. (116).

⁹⁵ Biul. RPO 1990/1, poz. (37).

sformułowanie powyższego artykułu rozporządzenia Rady Ministrów z 17 czerwca 1889 r. i winno ono być, jego zdaniem, zmienione⁹⁶.

Przejawem naruszeń zasad sprawiedliwości społecznej w sprawach z zakresu prawa pracy, według Rzecznika I kadencji, jest również:

- przerzucenie ryzyka działalności doświadczalnej zakładu na pracownika⁹⁷;
- „manipulowanie przyczynami wypowiedzenia, co pozbawia pracownika w okresie przed wytoczeniem powództwa możliwości przedstawienia pracodawcy odpowiednich argumentów, które mogłyby go skłonić do zmiany decyzji”⁹⁸.

W sprawie dotyczącej wątpliwości, czy „pominięcie w art. 55 ust. 4 ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych prawa pracowników tych jednostek do nagród jubileuszowych, na zasadach ogólnych – było działaniem zamierzonym, czy przeoczeniem” Rzecznik zobowiązany był do działania tylko w drugim wypadku – przeoczenia⁹⁹. Wobec przyjęcia domniemania o zgodności ustaw z zasadami sprawiedliwości i jednocześnie wobec istnienia wyżej wymienionych wątpliwości E. Łętowska nie formułowała bezwzględnego wniosku, a jedynie przedstawiła problem Prezydium Sejmu. To zaś przekazało sprawę Urzędowi ds. Postępu Naukowo-Technicznego, który poinformował, że rozwiązanie zawarte w powoływanym art. 55 było błędne i że trwają prace nad nowelizacją ustawy.

Naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej w związku z prawem do pracy nastąpiło także przez:

- udzielanie kredytów pracownikom banków na specjalnych zasadach kosztem ogólnej sumy środków bankowych przeznaczonych na kredytowanie ludności¹⁰⁰; sędzę, że jest to także przejaw naruszenia zasady równości;
- odmowę dopuszczenia pracownika do pracy, który legitymując się wyrokiem o przywróceniu go do pracy nie zgłosił swej gotowości do pracy na skutek pomyłek sądowych¹⁰¹;
- czynności godzące w interes występującego z działającej w zakładzie pracy organizacji zawodowej lub politycznej¹⁰²;
- zaniechanie eliminowania skutków wynikających z zastosowania wobec pracowników art. 53 kp w związku ze zmianą klimatu społeczno-politycznego¹⁰³.

Inną grupę spraw stanowi bezpodstawne zróżnicowanie uprawnień pracowniczych osób pracujących w czasie orzeczonego prawomocnie pozbawienia wolności, jeżeli więzień pobierał za swą pracę wynagrodzenie.

⁹⁶ Por. Biul. RPO 1990/1, poz. (37).

⁹⁷ RPO/9563/88/III.

⁹⁸ RPO/40114/88/III.

⁹⁹ Por. E. Łętowska, *Zagadnienia legislacyjne...*, s. 96.

¹⁰⁰ Por. RPO/43004/89/VI, Biul. RPO 1989/3, poz. (116a–b).

¹⁰¹ RPO/6415/89/III.

¹⁰² Por. RPO/3455/88/II, Biul. RPO 1989/1–2, poz. (23).

¹⁰³ RPO/23430/88/III.

Art. 5 pkt 1 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (DzU, nr 40, poz. 267 ze zm.) za pracownika uznaje osobę pozostającą w stosunku pracy w myśl zasad przewidzianych w kodeksie pracy, a za zatrudnienie w myśl pkt 2 art. 5 ustawy uważa się wykonywanie pracy w ramach stosunku pracy. Ustawa w art. 11 ust. 2 i w art. 13 przewiduje jednak enumeratywnie wyliczone wyjątki od tej zasady, które uznaje za okresy równorzędne z zatrudnieniem lub zaliczane do zatrudnienia. Wśród nich nie został jednak wymieniony, jako oparty na regulaminie więziennym, wcześniej wskazany stan więźniów.

Zdaniem E. Łętowskiej słuszne są skargi osób, którym po odbyciu kary okresy takiej pracy nie podlegają zaliczeniu do emerytury ani do renty.

Art. 13 ust. 2 powoływanej ustawy przewiduje także, iż za okresy zaliczane do okresu zatrudnienia uważa się także okresy pobytu w obozach pracy przymusowej w czasie od 1 września 1939 r. do 9 maja 1945 r. Przepis ten nie obejmuje osób deportowanych przez radzieckie władze bezpieczeństwa w głąb ZSRR na tzw. przymusowe osiedlenie, do pracy zarówno w obozach jak i poza nimi, w czasie wojny oraz po jej zakończeniu 9 maja 1945 r. Według Rzecznika zmiana omawianego przepisu nie powinna przewidywać końcowej daty powrotu z zesłania, a za wystarczający do „zaliczenia” do zatrudnienia powinien być sam fakt deportacji. „Niezwyczajnie bowiem trudne warunki życia i dramatyczne koleje losu osób deportowanych usposabiają do przyjęcia domniemania faktycznego zatrudnienia ich w okresie przebywania na zesłaniu”¹⁰⁴. Powoływana regulacja jest sprzeczna według Rzecznika Praw Obywatelskich z zasadami sprawiedliwości społecznej.

W piśmie z 3 kwietnia 1991 r. do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej RPO wskazał na różne potraktowanie przez ustawodawcę rolników, chłopów-robotników i robotników, mimo iż znajdują się w takiej samej sytuacji. Według bowiem ustawy o zatrudnieniu, bezrobotnym rolnikiem, zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 1, jest rolnik prowadzący gospodarstwo rolne poniżej 1 ha przeliczeniowego. Ta więc kategoria rolników ma uprawnienia wynikające z ustawy o zatrudnieniu.

Inaczej natomiast przez ustawodawcę potraktowani zostali chłoporobotnicy podlegający ubezpieczeniu społecznemu z mocy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, którzy zostali zwolnieni z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, nie uzyskując statusu „bezrobotnego” w rozumieniu ustawy o zatrudnieniu.

Niemożliwość uzyskania statusu „bezrobotnego” usytuowuje chłopów-robotników prowadzących gospodarstwa rolne niewiele przekraczające 1 ha przeliczeniowy w niekorzystnym położeniu wobec ustawy o zatrudnieniu, ale także wobec ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Biul. RPO 1990/1, poz. (37).

¹⁰⁵ DzU, nr 87, poz. 506.

Wobec brzmienia art. 3 pkt 5 tej ustawy zmuszeni oni zostali do konieczności wykazania, iż wprawdzie „bezrobotnymi” nie są, lecz pograżyli się w ubóstwie. Oznacza to sytuację znacznie trudniejszą w otrzymaniu wsparcia, aniżeli mają bezrobotni robotnicy.

Rzecznik zwrócił się z prośbą do Ministra „o podjęcie inicjatywy w kierunku zadośćuczynienia zasadzie sprawiedliwości społecznej wyrażającej się w dążeniu do odpowiedniej zmiany ustawy o zatrudnieniu”¹⁰⁶.

T. Zieliński podkreślał, że prawo do pracy nie jest to prawo typu roszczeniowego; treścią tego prawa jest możliwość zwrócenia się do właściwych organów państwa (urzędów zatrudnienia) o udzielenie pomocy w znalezieniu pracy, wypłacenie zasiłku dla bezrobotnych, a także ochrona pracowników przed utratą pracy z przyczyn gospodarczo i społecznie nieuzasadnionych.

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich II kadencji budziła treść art. 2 ust. 9 lit. d ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu. Zgodnie z jego treścią nie może być uznany za bezrobotnego, kto między innymi sam lub jego małżonek jest właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych powyżej 2 ha przeliczeniowych. Piszący do Rzecznika rolnicy twierdzą, że z gospodarstwa rolnego nawet niewiele „przekraczającego te wielkości nie są w stanie wyżyć z rodziną i czują się ogromnie pokrzywdzeni, że nie mogą być uznani za bezrobotnych w rozumieniu ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu”¹⁰⁷.

W regulacjach dotyczących stosunków pracy Rzecznik II kadencji starał się doprowadzić do usunięcia sprzecznego z zasadami ustawowymi prawa pracy oraz zasadami sprawiedliwości społecznej, unormowania w zakresie wynagrodzenia lekarzy za dyżury zakładowe. Mimo dokonanych w międzyczasie zmian przepisów regulujących w pewnym zakresie to zagadnienie, tzn. zarówno wejścia w życie ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, jak też rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, nie zmieniły przepisu rozporządzenia stwierdzającego, że czas pełnienia dyżurów zakładowych, nie wlicza się do czasu pracy.

Ochroną praw bezrobotnych, jako jednym z warunków urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej, zajmował się także Rzecznik Praw Obywatelskich III kadencji. Jego wystąpienia dotyczyły przede wszystkim niezgodności niektórych postanowień ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu¹⁰⁸. Przepisy art. 37 lit. j ust. 3 i 5 uzależniają od rozwiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy możliwość skorzystania z zasiłku przedemerytalnego podwyższonego do 160% kwoty zasiłku dla bezrobotnych. Przepisy zaś

¹⁰⁶ Biul. RPO 1991/2, poz. (116).

¹⁰⁷ Por. B. Błachowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w obronie bezrobotnych (I)*, RPO-Mat., nr 26, s. 105.

¹⁰⁸ DzU, 1997 r., nr 25, poz. 128 ze zm.

art. 37 lit. k ust. 2 i 3 stwarzają możliwość skorzystania ze świadczenia emerytalnego według złagodzonych kryteriów osobom, z którymi stosunek pracy lub stosunek służbowy uległ rozwiązaniu także z przyczyn leżących po stronie pracodawcy. Te korzystniejsze sytuacje nie odnoszą się do osób, których stosunki pracy ustają z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, ale w wyniku wygaśnięcia stosunku pracy – np. śmierci pracodawcy. Zdaniem Rzecznika, przepisy te są sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej i równości, gdyż „zamykają dostęp do omawianych świadczeń na preferencyjnych warunkach pracownikom, którzy tracą pracę także z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, lecz w trybie wygaśnięcia stosunku pracy”¹⁰⁹.

D. NARUSZENIE ZASAD SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ W SPRAWACH UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Nieposzanowanie konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej było często treścią wystąpień RPO w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Przejawy naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych według E. Łętowskiej to między innymi:

- „świadome tolerowanie nieświadomości prawnej osób, którym renta uzupełniająca czy alimentacyjna została przyznana i które przyjmują nierealne renty bez skargi”¹¹⁰;

- pomniejszanie świadczenia wypracowanego, nabytego przez opłacanie składek lub świadczenia pochodzącego z tytułu wypadku przy pracy, jeżeli następuje tylko z tego powodu, że zostało nabyte za granicą¹¹¹;

- zaniechanie przeliczenia rent z umowy ubezpieczenia w sytuacji, gdy wysokość świadczenia przestaje odpowiadać celowi, dla którego renta została przyznana¹¹²;

- „pozbawienie rolnika indywidualnego świadczenia emerytalno-rentowego tylko dlatego, że część przekazanego przezeń gospodarstwa rolnego nie została wymieniona w umowie pisemnej sporządzonej przez naczelnika gminy”¹¹³.

Sprawy podjęte przez RPO II kadencji dotyczyły między innymi naruszeń:

- przepisów ustawy budżetowej na rok 1993, z 12 lutego 1993 r. (DzU, nr 14, poz. 64), ustalających wysokość zwaloryzowanej emerytury i renty przez jej obliczenie od kwoty 91% przeciętnego wynagrodzenia; 1 października

¹⁰⁹ RPO/310154/99/VIII, Biul. RPO 1999/1–2, poz. (17), s. 73.

¹¹⁰ Por. RPO/2094/88/VI oraz RPO/33218/88/VI, Biul. RPO 1989/1–2, poz. (22).

¹¹¹ RPO/453/88/III.

¹¹² RPO/11137/88/VI.

¹¹³ RPO/5520/88/III.

1993 r. Rzecznik zaskarżył te przepisy do Trybunału Konstytucyjnego¹¹⁴, w ocenie RPO takie rozwiązanie stanowi dalsze pogorszenie sytuacji bytowej emerytów i rencistów;

– przepisów ustawy z 30 czerwca 1994 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU, nr 84, poz. 385); unormowania zawarte w tej ustawie były przedmiotem licznych skarg kierowanych przez górników do Rzecznika, jako naruszających zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasadę równości obywateli wobec prawa; RPO w piśmie z 1 lutego 1995 r. skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej przedstawił główne problemy poruszane w skargach oraz swoje stanowisko odnośnie krytykowanych przez górników rozwiązań w tej ustawie¹¹⁵;

– przyznawania rent inwalidzkich osobom podlegającym ubezpieczeniu społecznemu z innego tytułu niż zatrudnienie, również w przypadku zaliczenia do trzeciej grupy inwalidów, np. osobom, których inwalidztwo trzeciej grupy powstało w czasie prowadzenia działalności gospodarczej lub w czasie 18 miesięcy od ustania prowadzenia tej działalności; Rzecznik zgłaszał ten problem zarówno Ministerstwu Pracy i Polityki Socjalnej, jak też Sejmowi¹¹⁶.

Wnioski RPO z 17 listopada 1994 r. oraz 18 maja 1995 r. do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej dotyczyły zmian zasad przyznawania zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych; zdaniem Rzecznika w sprawie tej doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej¹¹⁷. Rzecznik upatrywał ich naruszenia między innymi w nierównorządnie ustalonych ustawowych kryteriach dochodowych dla rodzin rolniczych i nierolniczej części społeczeństwa.

Rzecznik Praw Obywatelskich III kadencji wielokrotnie w swych wystąpieniach zajmował się prawem do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej. Z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej szczególne miejsce zajmowało tu zagadnienie waloryzacji emerytur i rent. Rzecznik nie znalazł podstawy do kwestionowania istniejącego mechanizmu waloryzacji przed Trybunałem Konstytucyjnym, jednak w piśmie z 26 maja 1998 r.¹¹⁸ do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej wskazał warunki, jakim powinien ten system odpowiadać by nie naruszał zasad równości i sprawiedliwości społecznej. Zdaniem Rzecznika:

¹¹⁴ RPO/120381/93/III.

¹¹⁵ RPO/164559/95/III.

¹¹⁶ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1995 r. do 12 lutego 1996 r.*, RPO-Mat., nr 29, s. 262.

¹¹⁷ RPO/168741/94/III, RPO/182394/95/III, RPO/185455/95/III), Biul. RPO 1995/2, poz. (79), poz.(80), s. 117–120.

¹¹⁸ RPO/272856/98/III.

– „w świetle obowiązujących standardów międzynarodowych gwarantowany przez państwo poziom najniższych świadczeń emerytalno-rentowych nie może naruszać poziomu minimum życiowego. Wynika to z ratyfikowanego przez Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich, Społecznych i Kulturalnych”¹¹⁹. „Ponadto poprzez ratyfikowanie art. 12 Europejskiej Karty Społecznej stały się dla Polski wiążące normy minimalnego zabezpieczenia społecznego”¹²⁰. Rzecznik podziela zdanie Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, że za niedopuszczalne należy uznać takie regulacje prawne, które prowadzą do naruszenia „minimum życiowego” emerytów i rencistów, gdyż narusza to istotę prawa do emerytury i renty¹²¹. Rzecznik postulował w związku z tym, iż celowe byłoby ustalenie poziomu najniższych emerytur i rent i zwolnienie od podatku dochodowego emerytur i rent nie przekraczających tego poziomu;

– niezbędnym warunkiem sprawiedliwego podziału dochodu między pokoleniami jest waloryzacja uwzględniająca stopień wzrostu gospodarczego kraju. Mechanizm waloryzacji powinien umożliwiać emerytom i rencistom odpowiedni udział w efektach wzrostu gospodarczego. Obniżenie zaś skali wzrostu świadczeń emerytalno-rentowych może doprowadzić do nierównomiernego udziału w podziale dochodu narodowego, a tym samym do „naruszenia konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej”¹²².

Rzecznik Praw Obywatelskich II kadencji w sprawie dotyczącej podstawy wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych skierował 31 grudnia 1998 r. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego¹²³ o stwierdzenie niezgodności art. 11 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin¹²⁴ w zakresie, w jakim uzależnia podstawę wymiaru renty inwalidzkiej od daty jej przyznania z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej. Uregulowanie przyjęte w ustawie uzależniające podstawę wymiaru renty inwalidzkiej od poziomu kwoty bazowej (przeciętnego wynagrodzenia), obowiązującego w dniu przyznania świadczenia, jest niezgodne z „zasadą sprawiedliwości społecznej”, zdaniem A. Zielińskiego, dlatego, że „nie stanowi kryterium sprawiedliwego zróżnicowania inwalidów wojennych i wojskowych (o tym samym stopniu niezdolności do pracy) do tego samego świadczenia”¹²⁵.

¹¹⁹ Art. 11 PPOSIK stanowi, że państwa-strony tego Paktu uznając prawa każdego człowieka do odpowiedniego poziomu życia, podejmą niezbędne kroki w celu zapewnienia jego realizacji.

¹²⁰ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Adama Zielińskiego za okres od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 1998 r.*, RPO-Mat., nr 37, s. 114.

¹²¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 X 1993 r., sygn. akt K 14/92.

¹²² *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Adama Zielińskiego za okres od 1 stycznia 1998 r.*..., s. 115.

¹²³ RPO/290040/98/III.

¹²⁴ Ustawa z 29 V 1974 r., DzU, nr 137, poz. 887.

¹²⁵ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Adama Zielińskiego za okres od 1 stycznia 1998 r.*..., s. 126.

E. PRAWO DO MIESZKANIA A NARUSZENIE ZASAD SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ

Prawo to zapisane jest w art. 79 ust. 5 przepisów konstytucyjnych oraz art. 11 Międzynarodowych Paktów Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych. Rozumiane jest ono jako prawo do korzystania z pomocy państwa w staraniach o zaspokojenie potrzeb obywateli do posiadania mieszkania. Tak też prawo to rozumiał RPO, broniąc jednakże w swych wystąpieniach obywateli przed naruszeniami konkretnych przepisów z zakresu budownictwa mieszkaniowego, najmu lokali itp.

Rzecznik I kadencji poruszał kwestie wadliwego ustawodawstwa, w szczególności brak przepisów przejściowych, co spowodowało nieodwracalne skutki w zakresie realizacji prawa do mieszkania. E. Łętowska nie powoływała się jednak w tych sprawach na zasady sprawiedliwości społecznej.

Inaczej pojmował tę kwestię Rzecznik II kadencji, zdaniem którego pewność i przewidywalność prawa łączy się z systemem wartości, jakie prawo to ma realizować, wśród których poczesne miejsce zajmuje zasada sprawiedliwości społecznej i ochrony praw słusznie nabytych. Przykładem naruszenia tych wartości w sferze stosunków mieszkaniowych może być regulacja uprawnień obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w związku z wejściem w życie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych¹²⁶.

Naruszającymi zasadę sprawiedliwości społecznej, zdaniem Rzecznika, były także przepisy ustawy z 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz o wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków (DzU z 1968 r., nr 36, poz. 249, ze zm.). Do biura Rzecznika napływały skargi osób, które utraciły na podstawie tych przepisów własność budynków mieszkalnych wraz z gruntem. Osoby te wskazywały, że przez wprowadzenie reglamentacji stawek czynszowych wpływy uzyskiwane przez właścicieli z czynszów były o wiele niższe niż koszty eksploatacji budynków. Powoływane regulacje prawne korespondowały z przepisami ustawy z 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (DzU, nr 38, poz. 229, ze zm.). W świetle art. 43 tej ustawy właściciel lub zarządca obiektu budowlanego był obowiązany utrzymywać go w należyтым stanie, chronić przed zniszczeniem lub przed przedwczesnym zużyciem. Okoliczność niewywiązywania się zarządców z nałożonych na nich przepisami prawa obowiązków w zakresie zarządu nieruchomością było w istocie okolicznością notoryjną. Rzecznik w swym wystąpieniu z 20 marca 1995 r. do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stwierdził, że „prywatni właściciele budynków w wielu wypadkach za niemożność wykonania remontów zapłacili utratą prawa

¹²⁶ RPO/16745/94/VI.

własności, natomiast komunalne i państwowe jednostki zarządzające nieruchomościami zostały uwolnione od odpowiedzialności za zaniedbanie utrzymania w należytym stanie budynków, będących w ich zarządzie¹²⁷. To systemowe zróżnicowanie zasad odpowiedzialności podmiotów obowiązanych do utrzymania budynków w należytym stanie nie daje się pogodzić z konstytucyjną zasadą równości oraz sprawiedliwości społecznej.

W ocenie RPO także przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych wyłączając z podstawy obliczenia dodatku dla właścicieli lokali mieszkalnych koszty zarządu nieruchomością wspólną (w skład tych kosztów wchodzi między innymi wydatki na remonty), naruszają zasady sprawiedliwości społecznej¹²⁸.

Naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej i zasady zaufania obywatela do państwa w polityce mieszkaniowej według Rzecznika II kadencji nastąpiło jeszcze w wielu sprawach, na przykład:

- w sprawie dotyczącej nadmiernego obciążenia w spłatach kredytów mieszkaniowych; wystąpienie z 9 grudnia 1992 r. do Prezesa Rady Ministrów zaowocowało zmianami przepisów w kwestii złagodzenia obciążeń w spłacie kredytów mieszkaniowych w 1993 r.¹²⁹;

- w sprawie waloryzacji wkładów na książeczkach mieszkaniowych i premii gwarancyjnej; wobec negatywnego stanowiska Ministra Finansów, z 20 kwietnia 1993 r., RPO skierował wniosek do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały w sprawie waloryzacji wkładów na książeczkach mieszkaniowych¹³⁰. Sąd Najwyższy uchwalił, iż wkład zgromadzony na mieszkaniowej książeczce oszczędnościowej oraz premia gwarancyjna należą posiadaczowi książeczki nie podlegają waloryzacji¹³¹; starania RPO o waloryzację wkładów oszczędnościowych i premii gwarancyjnych okazały się bezskuteczne;

- ograniczenie prawa własności właściciela budynku, w stosunku do którego istnieje ustawowy nakaz rozbioru, zdaniem RPO narusza zasady sprawiedliwości społecznej, co uzasadnił we wniosku (z 23 maja 1995 r.) do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 103 ust. 1 i 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (DzU, nr 89, poz. 414) między innymi z art. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r.¹³²

Rzecznik III kadencji, Adam Zieliński, we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 131 ust. 1 pkt 1 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypos-

¹²⁷ RPO/168164/95/V oraz RPO/179838/95/V, Biul. RPO 1995/1, poz. (38).

¹²⁸ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1995 r.*, s. 443.

¹²⁹ RPO/55719/92/VI.

¹³⁰ RPO/115162/93/VI.

¹³¹ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1993 r. do 12 lutego 1994 r.*, RPO-Mat., nr 21, s. 267.

¹³² RPO/186770/95/V, Biul. RPO 1996/1, poz. (2).

politej Polskiej¹³³, w zakresie w jakim wyłącza on żołnierzy uznanych za żywicieli rodziny oraz żołnierzy samotnych w okresie odbywania przez nich czynnej służby wojskowej będących właścicielami lokali mieszkalnych, z możliwości uzyskania świadczenia na pokrycie należności i opłat za zajmowane mieszkanie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹³⁴. W uzasadnieniu Rzecznik wskazał, że przyjęta w kwestionowanym art. 131 ust. 1 pkt 1 zasada niepokrywania należności mieszkaniowych żołnierzy będących właścicielami lokali może w skrajnym przypadku doprowadzić do tego, iż żołnierze ci w trakcie wykonywania konstytucyjnego obowiązku służby wojskowej zostaną pozbawieni przysługującego im prawa do lokalu. Taki stan prawny winien być uznany, zdaniem A. Zielińskiego, za źródło naruszeń praw obywatelskich tej grupy osób, które nie z własnej winy nie są w stanie pokryć ciężących na nich obowiązków o charakterze finansowym – opłat czynszowych. Z tych względów Rzecznik uznał, iż taka regulacja prawna jest niezgodna z zasadą równości i sprawiedliwości społecznej. W ocenie Rzecznika III kadencji sprawiedliwość społeczna wymaga, aby zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów. Z tych względów kwestionowany art. 131 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP „w zaskarżonej części narusza zasadę sprawiedliwości społecznej”¹³⁵. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił wniosek Rzecznika i uznał, że art. 131 ust. 1 pkt 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji¹³⁶.

F. NARUSZENIE ZASAD SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ W PRAWIE PODATKOWYM

Regulacje prawa podatkowego były bardzo często treścią wystąpień RPO. Zastrzeżenia Rzecznika dotyczące niektórych rozwiązań tego prawa najczęściej oparte były na zarzucie naruszenia zasad państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Z dniem 1 stycznia 1994 r. znowelizowanym art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU z 1993 r., nr 134, poz. 646) wprowadzony został zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów osób fizycznych. Ryczałt ten, charakteryzujący się znacznymi odrębnościami w porównaniu z ogólnymi regułami stosowanymi w podatkach zryczałtowanych, oparty został na:

¹³³ DzU, 1992, nr 4, poz. 16 ze zm.

¹³⁴ RPO/191503/97/V, Biul. RPO 1998/2, poz. (81), s. 111–113.

¹³⁵ Tamże, s. 114.

¹³⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 V 1998 r. – sygn. akt K 37/97.

- przymusie przejścia opłacania podatku w formie ryczału przez podatników prowadzących działalność gospodarczą lub wykonujących wolne zawody (z wyłączeniem niektórych ich rodzajów), którzy rozpoczęli tę działalność w roku podatkowym lub których obroty w roku poprzednim nie przekraczały 1200 mln zł,

- opodatkowaniu osiągniętych przychodów, bez pomniejszenia przychodów o poniesione koszty ich uzyskania,

- pozbawienia możliwości łącznego opodatkowania dochodów „ryczałtowca” wraz z małżonkiem lub samotnie wychowywanymi dziećmi oraz odliczenia strat poniesionych w prowadzonej działalności.

W ocenie Rzecznika II kadencji wprowadzony system opodatkowania, przez pozbawienie możliwości wyboru opodatkowania przez podatnika – naruszył zasady konstytucyjne, w szczególności zasadę równości wobec prawa, zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie naruszenia zasad konstytucyjnych przez powoływane normy ustawowe¹³⁷.

Wprawdzie Minister Finansów zakwestionował zasadność zarzutów Rzecznika co do naruszenia wprowadzonym ryczałtem zasad konstytucyjnych, ale jednocześnie, jeszcze przed rozprawą w TK, zaproponował, by w projekcie ustawy nowelizującej niektóre regulacje podatkowe zmodyfikowany został kwestionowany podatek. Nowelizacja miała na celu odstąpienie od przymusowego opłacania ryczału i zawierała zasadę wolnego wyboru przez podatnika formy opodatkowania. Tym samym, mimo że Ministerstwo Finansów nie podzielało opinii Rzecznika, nowelizacja ustawy była zgodna z jego wnioskiem do Trybunału.

W wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego, z 16 lipca 1993 r., Rzecznik podniósł problem nierówności w opodatkowaniu rodziców samotnie wychowujących dzieci; wnioskował o stwierdzenie naruszenia konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa oraz opieki i ochrony małżeństwa, macierzyństwa i rodziny¹³⁸. Trybunał rozpoznał wniosek Rzecznika 11 kwietnia 1994 r. i w wydanym orzeczeniu (sygn. K 10/93) uznał art. 6 ust. 6 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych – za niezgodny z konstytucyjną zasadą równości¹³⁹. 15 września 1994 r. Sejm uznał orzeczenie Trybunału za zasadne, nie uchylił jednak wadliwego artykułu. W tej sytuacji utratę mocy obowiązującej przepisu ogłosił w listopadzie Prezes Trybunału Konstytucyjnego.

Rozwiązaniem potwierdzającym nierówności w obciążeniach podatkowych jest art. 54 ust. 4 ustawy z 6 marca 1993 r. (DzU, nr 28, poz. 127). Przepis

¹³⁷ RPO/142573/94/VI.

¹³⁸ RPO/121473/93/VI.

¹³⁹ Przepis ten uzależniał możliwość opodatkowania osób samotnie wychowujących dzieci od wysokości dochodu przypadającego na jedną osobę w rodzinie.

ten ogranicza prawo do korzystania z ulg na podstawie przepisów obowiązujących od 1 stycznia 1992 r. Uchylenie powołanego ograniczenia, zdaniem T. Zielińskiego, oznacza faktycznie uzyskanie zwiększonej pomocy – w formie ulg podatkowych – przez podatników, którym uprzednio pomoc taka już została udzielona.

Wymowa społeczna i ekonomiczna powołanych przepisów jest przez T. Zielińskiego oceniana jako szczególne naruszenie zasady równości i sprawiedliwości społecznej w sferze opodatkowania¹⁴⁰.

Rzecznik Praw Obywatelskich III kadencji wskazał na naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej przez określenie podatku od środków transportowych bez uwzględnienia rzeczywistej wartości opodatkowanego majątku¹⁴¹. We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 1997 r. Rzecznik stwierdził, że uzależnienie wysokości stawki w podatku od środków transportowych od nieadekwatnego do wartości pojazdu kryterium pojemności silnika w centymetrach sześciennych lub mocy silnika, przy jednoczesnym pozostawieniu do swobodnej decyzji rady gminy uwzględnianie kryteriów „wieku albo wartości” pojazdu, powoduje, że stawki podatku nie wynikają z wartości przedmiotu opodatkowania. Naruszana jest w ten sposób zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasada równości obywateli wobec prawa. Rzecznik podkreślił, iż nierówność i niesprawiedliwość podatkowa w sposób szczególnie ostry występuje, gdy dochodzi do ustalenia stawki podatku od środków transportowych „tylko w oparciu o kryterium pojemności skokowej lub mocy silnika dla samochodów starszej produkcji”¹⁴². Tak wyznaczony podatek stanowi przykład podatku „powinnego”, ustalanego „z góry”, bez uwzględniania rzeczywistej wartości opodatkowanego majątku. Błędna podstawa zróżnicowania wymiaru podatku prowadzi do nierówności i niesprawiedliwości podatkowej¹⁴³.

A. Zieliński uznał także za niezgodne z zasadami równości i sprawiedliwości rozwiązanie przyjęte w art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z tą regulacją z możliwości odpowiedniego zmniejszenia podatku skorzystać mogą osoby, które poniosły w roku podatkowym wydatki przeznaczone na wkład budowlany lub

¹⁴⁰ Por. D. Jasińska, *Uwagi i postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich do rozwiązań systemowych podatku dochodowego od osób fizycznych*, RPO-Mat., nr 20, s. 35–71.

¹⁴¹ RPO/236459/97/VI, Biul. RPO 1998/1, poz. (50), s. 30 i n.; *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Adama Zielińskiego za okres od 8 maja 1996 r. do 7 maja 1997 r.*, s. 181.

¹⁴² RPO/236459/97/VI, Biul. RPO 1998/1, poz. (50), s. 32.

¹⁴³ Przykładowo: posiadacz 10-letniego samochodu marki Mercedes o pojemności silnika ponad 2000 cm³ o wartości nie przekraczającej 18 000 zł zapłaci podatek od środków transportowych w wysokości ponad siedmiokrotnie wyższej niż posiadacz luksusowego pojazdu o wartości ponad 60–70 tys. zł, napędzanego silnikiem o pojemności 1500 cm³. Tamże, s. 33.

mieszkaniowy do spółdzielni mieszkaniowej, w tym na wkład budowlany wniesiony w związku z przekształceniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Wykup zaś od gmin mieszkań przez dotychczasowych najemców nie uprawnia do zmniejszenia podatku. W obu przypadkach chodzi o już istniejące i zamieszkałe lokale. Zróznicowanie sytuacji podatkowej obu grup, na niekorzyść tych podatników, którzy wykupują dotychczas zajmowane mieszkanie od gmin, narusza konstytucyjne zasady równości i sprawiedliwości¹⁴⁴.

G. RYGORYZM I MECHANICZNE STOSOWANIE PRZEPISÓW ORAZ NIEPRAWIDŁOWE POSTĘPOWANIE URZĘDÓW PROWADZĄCE DO NARUSZENIA ZASAD SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ

Zdaniem E. Łętowskiej do czasu powołania RPO „nasza administracja cały swój wysiłek koncentrowała na przekonywaniu oponenta, iż w sprawie jest wszystko w porządku, ponieważ rozstrzygnięcie mieści się w granicach prawa (legalizm czysto formalny), a nie na przekonaniu, że organ zachował się nie tylko zgodnie z prawem, ale też decyzja była wyważona, sprawiedliwa, ponieważ uwzględniała okoliczności konkretnego wypadku”¹⁴⁵. Słusznym jest więc twierdzenie, że jeśli przyznajemy rację słowom Rzecznika, to koniecznym jest stosowanie w praktyce pewnych niesformalizowanych form działania. Formy te powinny być różne w zależności od konkretnego przypadku. Nie stoi to także na przeszkodzie, aby obok stosować także sformalizowane formy działania. Pamiętać jednak należy, że w niektórych sprawach niekonwencjonalne formy działania, oparte na zasadach obyczajowych czy moralnych stają się jedynymi przesłankami udzielenia pomocy pokrzywdzonym.

E. Łętowska w okresie pełnienia funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich wskazywała w kilku sprawach na naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej przez nieprawidłowe funkcjonowanie urzędów. Dotyczyło to również urzędów w strukturze administracji najwyższych. E. Łętowska w jednej ze spraw stwierdziła, iż „blisko czterdziestoletnie powstrzymywanie się Ministra od wydania rozporządzenia” może spowodować naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej¹⁴⁶.

Wiele skarg kierowanych do Rzecznika dotyczyło nieprawidłowego postępowania urzędów telefonicznych – nierespektowania w PPTT zasady przyznawania abonamentu telefonicznego według kolejności złożenia wnios-

¹⁴⁴ Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Adama Zielińskiego za okres od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 1998 r., RPO-Mat., nr 37, s. 174–175.

¹⁴⁵ RPO/1110/88/VII.

¹⁴⁶ Por. RPO/Ł/8/88, Biul. RPO 1988/1, poz. (1).

ku¹⁴⁷. W związku z tymi skargami, 12 czerwca 1991 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Łączności wskazując na niedopełnienie przez niego oraz dyrektora generalnego PPTT ustawowego obowiązku wydania przepisów o zasadach realizacji wniosków o przyznanie abonamentu telefonicznego a także niedopełnienie obowiązku wydania ordynacji pocztowej w ustawowym terminie (do 31 marca 1991 r.)¹⁴⁸. Stworzona w ten sposób luka prawna spowodowała dowolność postępowania w PPTT. W związku z tym PPTT uzależniało przyznanie abonamentu od dokonania (poza opłatą cennikową) tzw. dobrowolnej wpłaty na rozwój telekomunikacji pod rygorem anulowania wniosku¹⁴⁹. RPO przekazał ten problem do Urzędu Antymonopolowego. W uzasadnieniu wniosku uznał za niedopuszczalne pobieranie opłat pozacennikowych. Uważa, że takie postępowanie narusza zasady sprawiedliwości społecznej, pozostawia bowiem bez realizacji wnioski osób, które nie dokonały wpłat.

W odpowiedzi na wnioski Rzecznika Minister Łączności uznał za dopuszczalne przez prawo cywilne – jako dobrowolna wpłata pobieranie pozataryfowych kwot. Nie dostrzega w tym wymuszenia. Wobec informacji Urzędu Antymonopolowego, że dyrektor generalny PPTT uchyla się od złożenia wyjaśnień, RPO przedstawił problem Premierowi. Dołączył do tego wystąpienia wniosek o wyciągnięcie konsekwencji w stosunku do aprobujących praktyki wymuszania pozataryfowych opłat za zainstalowanie telefonu¹⁵⁰.

Sprawą o zupełnie innym charakterze, choć należącą do tej kategorii, była sprawa zasygnalizowana przez Rzecznika we wniosku, z 24 lipca 1991 r., do Ministra Spraw Wewnętrznych. RPO przedstawił sprawę opisaną w liście Wiesława B.¹⁵¹ Problem dotyczył odmowy wydania jednemu z trojga urodzonych i zmarłych noworodków aktu urodzenia i zgonu. Według informacji, przekazanych przez zainteresowanego, przeszkodą w wydaniu tych dokumentów był niedobór wagi (1 grama) noworodka. Urzędnik USC powołując się na definicję zawartą w załączniku do instrukcji ministrów zdrowia i opieki społecznej, obrony narodowej, spraw wewnętrznych, komunikacji oraz sprawiedliwości z 5 maja 1962 r. (MP, nr 48, poz. 235) uznał noworodka, który przeżył 11,5 godziny, za płód¹⁵². Uznanie takie stworzyło absurdalną sytuację – w jednym mnogim porodzie rozróżniono dwa noworodki i jeden płód o wykształconych cechach ludzkich, a jego

¹⁴⁷ Por. sprawy: RPO/72001/91/VI, RPO/72824/91/VI, RPO/77859/91/VI, RPO/71859/91/VI, RPO/71822/91/VI, RPO/69397/91/VI i inne.

¹⁴⁸ RPO/77093/91/VI.

¹⁴⁹ RPO/72824/91/VI, RPO/77859/91/VI, RPO/71822/91/VI.

¹⁵⁰ RPO/77093/91/VI.

¹⁵¹ Por. RPO/83203/91/I, Biul. RPO 1991/3, poz. (155a).

¹⁵² W powoływanym załączniku do instrukcji kilku ministrów określa się pojęcie płodu niezdolnego do życia – jest nim płód o wadze najmniej 301 gramów, a poniżej 601 gramów.

skutki przeniosły się na dalsze zdarzenie, jakim jest pogrzeb – według dokumentów dwojga, a faktycznie trojga dzieci. Według Rzecznika oczywistym jest, że schematyczne stosowanie w praktyce przepisów nie może przesądzać w tak delikatnej i dramatycznej sprawie. Twierdzi on, że „jeśli na podstawie powyższych przepisów ukształtowała się pewna praktyka, to winna ona uwzględniać szczególnie okoliczności, a właśnie takie zachodziły w sprawie Wiesława B.”¹⁵³

Zgodnie z zasadą postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 7 k.p.a. (orzeczenie NSA z 11 czerwca 1981 r., opublikowane w ONSA 1981/1/57), organ administracji posługujący się przepisem przewidujący uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany – zgodnie z art. 7 k.p.a. – załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków. Wydaje się, że zasada ta nie miała zastosowania w omawianym przypadku.

W odpowiedzi na list Rzecznika Minister H. Majewski uznał, iż „obecnie kiedy coraz więcej dzieci rodzi się z bardzo niską wagą [...] regulacja prawna zawarta w załączniku do instrukcji z 5 maja 1962 r. [...] jest zbędna w pracy Urzędów Stanu Cywilnego, gdyż podstawowym dokumentem służącym do sporządzenia aktu urodzenia (zgodnie z ar. 40 ust. 1 Prawo o aktach stanu cywilnego z 29 września 1986 r. – DzU, nr 36, poz. 180), jest zaświadczenie lekarskie wystawione na druku zwanym »Zgłoszenie urodzenia noworodka«”¹⁵⁴.

Zawarte w odpowiedzi Ministra zalecenia – zdaniem Rzecznika – nie spowodują zmiany w praktyce urzędników i dlatego 1 października 1991 r. skierował kolejne pismo, w którym nadmienił, że kraje zachodnie dokonują rejestracji urodzeń na podstawie definicji Światowej Organizacji Zdrowia, w której nie bierze się pod uwagę wagi ciała dziecka czy godzin jego życia. Według niej, dziecko urodziło się żywe, jeśli lekarze stwierdzą u noworodka jakiegokolwiek oznaki życia.

W wyniku interwencji Rzecznika w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej opracowano projekt zarządzenia dostosowany do standardów światowych ustalający jednolite pojęcia dotyczące między innymi poronień, porodów i urodzeń.

Humanitarny i moralny aspekt sprawy utwierdza w przekonaniu, że schematyczne stosowanie przepisów w omówionej sprawie małżonków B. było postępowaniem niezrozumiałym i krzywdzącym. Analizowany stan faktyczny nie budzi wątpliwości, że rygorystyczne i mechaniczne stosowanie przepisów prowadzi do rażącego naruszania nie tylko zasad sprawiedliwości społecznej, ale także zasady współżycia społecznego.

¹⁵³ Por. Biul. RPO 1991/3, poz. (155a).

¹⁵⁴ Tamże, s. 37.

H. NARUSZENIE ZASAD SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ W POSTĘPOWANIU WERYFIKACYJNYM SPRAWIEDLIWOŚĆ PROCEDURALNA

Rzecznik Praw Obywatelskich I kadencji rozróżniał dwa aspekty sprawiedliwości: społeczną i proceduralną. W literaturze przedmiotu taka klasyfikacja jest znana, a pojęcie sprawiedliwości proceduralnej zostało już dokładnie wyjaśnione. Bardzo ciekawą koncepcję na ten temat stworzył między innymi J. Rawls¹⁵⁵.

Próbę wyjaśnienia pojęcia sprawiedliwości proceduralnej podjął Rzecznik w sprawie dotyczącej zasady przeprowadzania konkursów na dyrektorów szkół; uznał, iż wskazanie zasad prawidłowości proceduralnej obowiązuje w każdym wypadku decyzji personalnej¹⁵⁶. Elementami koniecznymi dla zachowania sprawiedliwej procedury jest między innymi: wysłuchanie zainteresowanego, podanie faktycznych motywów decyzji, możliwość odwołania się. Tak więc dla Rzecznika sprawiedliwość proceduralna dotyczy prawidłowości postępowania. Zamiennie używa on pojęć sprawiedliwa i rzetelna procedura.

E. Łętowska zastanawiała się, czy brak w decyzji odwołującej nauczyciela z funkcji kierowniczej w szkole podczas roku szkolnego „konkretnych zarzutów w zakresie niemożności wykonywania przezeń funkcji kierowniczej, względnie niewysłuchanie nauczyciela przed podjęciem decyzji o odwołaniu lub też niepowiadomienie właściwej organizacji związkowej o zamiarze odwołania – są uchybieniami, które same przez się nie podważają merytorycznej zasadności aktu odwołania, czy też są wadami dotyczącymi minimum rzetelnej procedury, uchybiającym standardom demokratycznego państwa prawnego i powodującymi nielegalność odwołania”¹⁵⁷. RPO zaznaczał, że podejmując decyzję, wymierzając sprawiedliwość, należy dbać o to, aby każdy wiedział, bez wątpliwości i zastrzeżeń, że podjęto decyzję sprawiedliwą, a nie tylko legalną. W ten sposób Rzecznik akceptuje jakby indywidualne poczucie sprawiedliwości każdego obywatela.

Dla zilustrowania omawianej problematyki można powołać następujące przykłady:

– „kurator Oświaty i Wychowania w K. odwołał z dniem 31 sierpnia 1990 r. Józefa D. z funkcji dyrektora tamtejszego liceum ogólnokształcącego. W piśmie skierowanym do RPO czytamy, że Józef D. ma 62 lata i 39-letni staż pracy, że kieruje szkołą od 1967 r. i musiał nadejść rok, w którym przestanie pełnić funkcję dyrektora”¹⁵⁸. W piśmie tym pominięto fakt

¹⁵⁵ Por. rozdz. I niniejszej pracy.

¹⁵⁶ RPO/73492/91/III.

¹⁵⁷ W 1990 r. RPO złożył wniosek do TK o wykładnię pojęcia „sprawiedliwość proceduralna”.

¹⁵⁸ Biul. RPO 1991/1, poz. (4).

poparcia dla Józefa D. – dyrektora szkoły – wyrażonego przez nauczycieli w tajnym głosowaniu. Decyzje argumentowano zaś powołaniem się na „konieczność usuwania byłej nomenklatury”¹⁵⁹;

– w czerwcu 1990 r. Rada Pedagogiczna Liceum Ogólnokształcącego w T. przesłała do RPO list z prośbą o interwencję, która miałaby doprowadzić do uchylenia decyzji o odwołaniu ze stanowiska dyrektora szkoły Edwarda M. Mimo udzielenia przez nauczycieli wotum zaufania dyrektorowi, został on odwołany. Wicekurator oświaty jako przyczynę zwolnienia dyrektora podał „powody polityczne”¹⁶⁰;

– Jerzy G. w listopadzie 1990 r. podjął starania o zatrudnienie go, jako nauczyciela pracy – techniki w Szkole Podstawowej nr 12 w B. Po spełnieniu wszystkich wymogów formalnych związanych z zatrudnieniem (między innymi zatwierdzenie umowy, otrzymanie legitymacji służbowej, wpis do dowodu osobistego o zatrudnieniu) został powiadomiony przez dyrektora kadr Kuratorium, że pracy tej nie otrzyma ze względu na fakt zatrudnienia uprzednio w resorcie spraw wewnętrznych (w latach 1976–1985 ze względów mieszkaniowych pracował w resorcie MSW kolejno w Wydziałach Socjalnym i Paszportowym). Z pracy tam zwolnił się na własną prośbę i nie podlega weryfikacji¹⁶¹;

– Alicja L. ukończyła w 1983 r. Akademię Wychowania Fizycznego i podjęła pracę w organach SB w WUSW w B. W wyniku przeprowadzonej weryfikacji została negatywnie zaopiniowana przez Wojewódzką Komisję Kwalifikacyjną. Opinię tę uchyliła Centralna Komisja Kwalifikacyjna. Mimo możliwości ponownego ubiegania się o zatrudnienie w resorcie MSW – zrezygnowała. Wiedząc o braku nauczycieli wychowania fizycznego w O., złożyła podanie o przyjęcie jej do pracy w szkole. Inspektor Delegatury Oświaty i Wychowania w O. w rozmowie wstępnej oświadczył, iż poprzednie miejsce pracy dyskwalifikuje ją do pracy z młodzieżą; znalazło to swój wyraz w piśmie informującym o negatywnym rozpatrzeniu podania¹⁶².

W związku z art. 17 ust. 3 Karty Nauczyciela RPO wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie wykładni: „szczególnie uzasadnionego wypadku” w rozumieniu powołanego artykułu. TK (uchwałą z 25 września 1991 r., W 1/91) stwierdził, iż „odwołanie nauczyciela z funkcji kierowniczej w szkole dokonane w poszczególnie uzasadnionych wypadkach w czasie roku szkolnego na podstawie art. 17 ust. 3 – powinno być poprzedzone wysłuchaniem zainteresowanego oraz zapoznaniem się z opinią właściwego związku zawodowego, a sama decyzja powinna zawierać pisemne uzasadnienie faktyczne i prawne”. Orzeczenie to zawiera w swej

¹⁵⁹ RPO/63058/90/I.

¹⁶⁰ RPO/63065/90/I.

¹⁶¹ RPO/70306/90/I.

¹⁶² RPO/69817/90/I.

treści akceptację tezy o konieczności honorowania zasad rzetelnej (sprawiedliwej) procedury nawet nie wyrażonych w przepisach.

W sprawie weryfikacji nauczycieli i dyrektorów szkół RPO dążył, aby nie miała ona charakteru dyskryminacyjnego i odbywała się z poszanowaniem rzetelnych zasad proceduralnych. Na tle indywidualnych spraw dotyczących weryfikowania dyrektorów szkół, a napływających do Rzecznika w latach 1990–1991 zauważył potrzebę przeprowadzenia odpowiedniego instruktażu, szkoleń wśród kuratorów w celu rozpropagowania właściwego trybu i procedury podejmowania decyzji o odwołaniach¹⁶³. Rzecznik w piśmie do ministra edukacji narodowej zaznaczył, że „problemem nie jest dobór, czy wymiana kadr – ale sposób, w jaki się to robi”¹⁶⁴. Niestety, szereg spraw indywidualnych nauczycieli potwierdziło obawy RPO, że „działania profilaktyczne nie są domeną tego resortu, to znaczy brak działań organizatorskich doprowadził do negatywnych następstw”¹⁶⁵. We wskazanych sprawach ministerstwo po sygnale od Rzecznika podejmowało działania, jednak nie potrafiło doprowadzić do sytuacji, w których nie powstałby konflikt tego rodzaju¹⁶⁶.

Kwestia sprawiedliwości proceduralnej podnoszona była przez Rzecznika w grupie spraw dotyczących weryfikacji w aparacie spraw wewnętrznych. Weryfikacja przeprowadzana na podstawie ustawy o policji (wobec milicji) i uchwała nr 69 Rady Ministrów (wobec służby bezpieczeństwa) spowodowały napływ spraw: indywidualnych i zbiorowych, wykazujących bardzo zróżnicowane rezultaty weryfikacji w różnych województwach co do liczby osób negatywnie zaopiniowanych¹⁶⁷.

Główne zarzuty na działalność wojewódzkich komisji kwalifikacyjnych dotyczyły:

- niezgodnego z przepisami przeprowadzania weryfikacji¹⁶⁸,
- zwalniania ze służby w trybie natychmiastowym,
- pozbawienia możliwości obrony przez zaoczność działania komisji weryfikacyjnej,
- wydania kilku tysiącom negatywnie zaopiniowanych osób identycznie brzmiących opinii powielaczowych¹⁶⁹.

¹⁶³ RPO/63065/90/I, RPO/63058/90/I, RPO/65390/90/I, Biul. RPO 1991/1, poz. (4).

¹⁶⁴ Biul. RPO 1991/1, poz. (4).

¹⁶⁵ Por. *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 1 XII 1990 – 19 XI 1991*, RPO-Mat., nr 12, s. 154.

¹⁶⁶ RPO/77065/91/I, RPO/70306/91/I, RPO/63244/90/I, RPO/78221/91/I, RPO/69469/91/I, RPO/73463/91/III.

¹⁶⁷ Najwięcej spraw napłynęło w sierpniu i wrześniu 1990 r.

¹⁶⁸ Nie podano m. in. kryteriów kwalifikacyjnych określonych w uchwale. Pion polityczno-wychowawczy MO dołączono do weryfikowanych pracowników SB.

¹⁶⁹ Opinie te nie zawierały uzasadnienia stawianych zarzutów o braku kwalifikacji moralnych i niespełnieniu wymogów określonych dla pracowników resortu.

Rzecznik I kadencji w przygotowanym przez siebie raporcie w tej sprawie potwierdził wadliwość w zakresie procedury prowadzonej weryfikacji; uznał ową procedurę za niesprawiedliwą.

W sprawach związanych z działalnością Wojewódzkiej Komisji Kwalifikacyjnej w B. (list w sprawie 93 osób), C. (list 36 osób), G. (list 24 osób), O. i T. powtarza się zarzut braku obiektywizmu działania komisji, determinowany specyfiką jej składu, utajnienie składu komisji i terminu jej obrad, uniemożliwienie nie kwalifikowanym złożenia wyjaśnień¹⁷⁰. W wyniku tak przeprowadzonego postępowania było wydanie wielu negatywnych opinii bez uzasadnienia decyzji¹⁷¹. Często były to powielaczowe druki. Możliwość odwołania się do Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej wobec nieznamośności stawianych zarzutów, materiału dowodowego oraz braku uzasadnienia opinii uznawano za fikcję.

Podobne zarzuty podnosili wnioskodawcy w sprawach dotyczących weryfikacji funkcjonariuszy MO¹⁷².

Powoływane tu przypadki Rzecznik opisał w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych. Stwierdził, że „weryfikacja kadr dokonana została z naruszeniem prawa”. Istota problemu polegała, zdaniem Rzecznika, na tym: „aby każdy wiedział bez wątpliwości i zastrzeżeń, że decyzja podjęta została sprawiedliwie i legalnie”. Dlatego tak istotne są gwarancje proceduralne.

Błędy i wady postępowania weryfikacyjnego decydują o tym, że „weryfikacja może być potraktowana jako jeszcze jeden wypadek zjawiska dobrze znanego Rzecznikowi i określanego jako nihilizm proceduralny. Zarówno bowiem sama konstrukcja procedur weryfikacyjnych (na różnych szczeblach) jak i sposób czynienia z nich użytku nasuwają bardzo poważne zastrzeżenia”¹⁷³.

We wszystkich sprawach związanych z weryfikacją kadr – prokuratorów, funkcjonariuszy SB, milicji, a także konkursami na dyrektorów szkół i ordynatorów szpitali RPO zwracał uwagę, iż poza literą prawa przestrzegać tu należy zasad współzycia i sprawiedliwości społecznej. Wskazywał, że „wyczerpująca informacja, wyjaśnienie celów, dowartościowanie ludzi, którzy w takich działaniach dopatrywać się mogą czystek” są niezbędnymi elementami postępowania przygotowawczego¹⁷⁴. W związku z wystąpieniami Rzecznika Minister Edukacji Narodowej udzielając mu odpowiedzi pisał „serdecznie dziękując za liczne wystąpienia wskazujące szereg wadliwości praktyki w zakresie realizacji obowiązującej jeszcze dotąd Karty Nauczyciela” i przyznając, że „zdarzają się przypadki wadliwej w tym zakresie praktyki”

¹⁷⁰ RPO/66835/90/I, RPO/66839/90/I, RPO/66808/90/I, RPO/69470/90/I, RPO/66673/90/I.

¹⁷¹ Sprawy te dotyczyły postępowania kwalifikacyjnego byłych funkcjonariuszy SB.

¹⁷² RPO/66892/90/I, RPO/69812/90/I, RPO/67018/90/I.

¹⁷³ RPO/66673/90/I, Biul. RPO 1991/2, poz. (80a).

¹⁷⁴ Por. *Sprawozdanie RPO za okres 1 XII 1990 – 19 XI 1991*, s. 144.

uznaje, iż „większość przypadków wykazuje właściwe stosowanie przepisów [...], a projekt ustawy o oświacie [...] wyeliminuje popełnione dotąd, przez organy prowadzące szkoły, nieprawidłowości”¹⁷⁵. RPO uznał odpowiedź ministra za wymuszoną w związku ze skierowanym wcześniej, w lutym 1991 r., wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie wykładni art. 17 ust. 3 Karty Nauczyciela. Zdaniem ministerstwa brak w decyzji odwołującej dyrektora szkoły w czasie roku szkolnego konkretnych zarzutów lub niewysłuchanie go przed odwołaniem było uchybieniem o charakterze formalnym, nie wpływającym na legalność decyzji, jak uznał TK.

Ministerstwo Zdrowia zaś w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika stwierdziło, iż „nie może władczo oddziaływać na przebieg konkursów, ani nadzorować każdego przypadku”¹⁷⁶. Zajęło więc, zdaniem Rzecznika, typowe stanowisko obronne, pomijając wyjaśnienie stosowania środków instruktażowych i organizatorskich.

Rzecznik podkreśla, że jedyną podstawą oceny przydatności człowieka do pracy są jego kwalifikacje zawodowe. Światopogląd, przynależność do organizacji społecznych lub politycznych, które nie są zakazane, nie może mieć żadnego znaczenia. Inne zachowanie zawsze będzie dyskryminacją zakazaną przez Konstytucję i Pakty Praw Człowieka. Wystąpienie Rzecznika przeciw takiemu postępowaniu jest „obroną zasady, iż sam fakt wyznawania takich czy innych poglądów nie może przesądzać *a priori* sprawy nieprzydatności danej osoby do sprawowania funkcji i wykonywania określonej pracy”¹⁷⁷.

I. SPRAWIEDLIWOŚĆ ROZDZIELCZA

Jednym z rodzajów sprawiedliwości rozróżnianej przez Arystotelesa była sprawiedliwość dystrybutywna, czyli rozdzielcza¹⁷⁸. Takim pojęciem posługiwała się także E. Łętowska. Uważała, że sprawiedliwość tego rodzaju występuje przy rozdziale dóbr.

Jeszcze przed rozpoczęciem pracy przez Biuro RPO wpłynęły do niego setki skarg na niesprawiedliwy – zdaniem skarżących – rozdział różnych dóbr: samochodów, samochodów inwalidzkich, maszyn rolniczych, telefonów, ogródków działkowych, limitów gazu i energii elektrycznej, węgla i koksu, części zamiennych do samochodów i innych. Już w okresie funkcjonowania urzędu liczba tego rodzaju skarg znacznie się zwiększyła¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Tamże, s. 144.

¹⁷⁶ Tamże, s. 145.

¹⁷⁷ RPO/R/28/90. BIUL. RPO 1991/1, poz. (3).

¹⁷⁸ Por. rozdz. I niniejszej pracy.

¹⁷⁹ Por. R. Zelwiański, *Sprawiedliwość społeczna*, RPO-Mat. 1989, nr 3, s. 50.

Do tej kategorii spraw zaliczyła również te, które dotyczą funkcjonowania gospodarki. W ocenie E. Łętowskiej, są one „bardzo agresywne, nieprzebierające w słowach, starające się wykazać niesprawiedliwość rozdzielczą i podatkową, a także nie załatwione do końca i często formalnie legitymowane »błędy przeszłości« – błędy różnych koniunkturalnych polityk gospodarczych owocuujące poczuciem krzywdy (często zasadnej)»¹⁸⁰.

W systemie nakazowo-rozdzielczym, w którym nie zrównoważona jest podaż towarów w stosunku do popytu na nie – rozdział dóbr przybiera różne formy. Administracyjny rozdział towarów, który wynika z ich niedoboru na rynku – wywołuje nieuchronnie określone postawy. System taki – będący w określonych warunkach koniecznością w zarządzaniu gospodarczym – rodzi wiele objawów patologicznych, z protekcją i korupcją włącznie. Rodzi także różne zawiści, poczucie krzywdy i braku sprawiedliwości społecznej¹⁸¹. Dlatego że jest to system gospodarczo ułomny, zasady praworządności i sprawiedliwości społecznej wymagają ścisłego przestrzegania w działalności rozdzielczej określonych norm i procedur prawnych.

R. Zelwiański pisze, że sprawiedliwość rozdzielcza (dystrybutywna) oznacza „bezwzględne stosowanie przez rozdzielających, zasad ustalonych przez prawo i niezmiennianie tego prawa rozdzielczego, drogą własnych często samowolnych interpretacji, bądź decyzji”¹⁸². Zgodnie ze „sprawiedliwością rozdzielczą” „podobnych należy traktować podobnie...” I tak na przykład Rzecznik podejmując problematykę rozdziału telefonów miał przede wszystkim na celu doprowadzenie do sprawiedliwego rozdziału abonamentów. Znalazło to swój wyraz w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 7 czerwca 1989 r.¹⁸³

Rzecznik II kadencji nie wypowiadał się na temat pojęcia sprawiedliwości rozdzielczej.

4. UWAGI KOŃCOWE

Rzecznicy kolejnych trzech kadencji stali na stanowisku pozytywizmu prawniczego, jednak uwzględniającego aksjologiczne przesłanki podejmowanych rozstrzygnięć prawnych. Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich zmusza go do przyjęcia pewnego rozumienia sprawiedliwości. Jednak zarówno Rzecznik I kadencji, II, jak i III kadencji powołując się w swych wystąpieniach na zasady sprawiedliwości społecznej nie nadali im własnej, jednolitej treści.

¹⁸⁰ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 1 I 1988 – 30 XI 1988*, s. 20.

¹⁸¹ Tamże, s. 50.

¹⁸² Tamże, s. 51.

¹⁸³ Orzeczenie TK, sygn. akt U/15/88.

Rzecznik Praw Obywatelskich III kadencji w nielicznych sprawach powoływał się na sprawiedliwość społeczną. Cechą charakterystyczną jego działalności jest to, że ilekroć jakieś uregulowanie prawne naruszało zasady sprawiedliwości społecznej, jednocześnie, zdaniem A. Zielińskiego, było ono sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości. W swych wystąpieniach Rzecznik III kadencji posługiwał się terminem zasada, a nie zasady sprawiedliwości społecznej. Sądzę, iż ograniczał on zakres pojęciowy zasad sprawiedliwości społecznej tylko do jednej z jej formuł. Stąd prawdopodobnie także wynika ten ścisły związek sprawiedliwości z równością, charakterystyczny dla działalności Rzecznika III kadencji. A. Zieliński odwołując się do sprawiedliwości społecznej nie nadał jej własnej treści. Przytaczając w swych wystąpieniach odpowiednie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące sprawiedliwości społecznej, przyjął rozumienie w nich prezentowane¹⁸⁴.

Należy, niestety, zgodzić się z Z. Ziemińskim, który pisze, iż „w wystąpieniach obojga Rzeczników nie rysuje się [...] precyzyjna koncepcja teoretyczna zasad sprawiedliwości społecznej”¹⁸⁵.

W literaturze przedmiotu istnieje wiele koncepcji sprawiedliwości, również sprawiedliwości społecznej¹⁸⁶. Zastanawiającym jest fakt, iż żaden z Rzeczników nie odwoływał się do nich w swych wystąpieniach. Sądzę, że mimo braku egzemplifikacji swego stosunku do omawianej zasady, Rzecznicy akceptowali ją i doceniali jej ważką rolę w systemie prawnym.

E. Łętowska w swych wystąpieniach powoływała się częściej na zasadę sprawiedliwości w ogóle, niż na sprawiedliwość społeczną. T. Zielińskiego można uznać zaś za orędownika zasad sprawiedliwości społecznej¹⁸⁷. A. Zieliński łączył zaś sprawiedliwość z równością. Wszyscy Rzecznicy byli zgodni co do tego, że nie jest zadaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wypełnianie tego pojęcia treścią. Chyba dlatego niemożliwym jest stworzenie jednolitej koncepcji sprawiedliwości społecznej prezentowanej przez Rzecznika I, II i III kadencji.

¹⁸⁴ Por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 7/90, OTK 1990 i o sygn. akt K 7/92, OTK 1993, cz. I.

¹⁸⁵ Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 79.

¹⁸⁶ Por. rozdz. I niniejszej pracy.

¹⁸⁷ T. Zieliński, *Czas prawa i bezprawia*, Warszawa 1999, s. 119–125.

ROZDZIAŁ IV

ZASADY SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Dla ustalenia treści zasad sprawiedliwości społecznej bardzo ważna jest analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Organ ten uprawniony jest do badania konstytucyjności prawa. Istotnym zagadnieniem związanym z ustalaniem zgodności lub niezgodności prawa z konstytucją jest określenie właściwego znaczenia postanowień norm Konstytucji. Problem ten dotyczy głównie postanowień konstytuujących podstawowe zasady ustroju państwa. Jedną z zasad budzących najwięcej kontrowersji są zasady sprawiedliwości społecznej. Ma ona niedokładnie określony zakres znaczeniowy. Trudno jest więc oceniać zgodność treści aktów prawnych z normą, której rozumienie opiera się częściej na intuicji niż doktrynie. Uważam, że rola Trybunału w dookreśleniu treści zasad sprawiedliwości społecznej jest ogromna.

Przedmiotem bezpośredniej analizy treściowej w tym rozdziale jest orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Organ ten wielokrotnie orzekając o niezgodności norm prawnych z powoływanymi wyżej zasadami zmuszony był do określania znaczenia pojęcia „sprawiedliwość społeczna”, a także musiał ustosunkować się do problemu normatywnego charakteru tych zasad.

1. TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY – ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Na podstawie noweli konstytucyjnej z 26 marca 1982 r. został powołany, przez dodanie art. 33a w ustawie zasadniczej PRL, Trybunał Konstytucyjny¹. Wprowadzenie do polskiego systemu ustrojowego tego organu – instytucji realizującej sądowy model kontroli konstytucyjności prawa – stworzyło przesłanki ukształtowania skutecznych gwarancji przestrzegania przepisów Konstytucji w procesie tworzenia prawa.

¹ Ustawa konstytucyjna z 26 III 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz U, nr 11, poz. 83).

Powołana wyżej nowela konstytucyjna nie wystarczyła, by powstał i działał Trybunał Konstytucyjny. Stało się to możliwe dopiero na mocy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 29 kwietnia 1985 r.², a faktyczną działalność organ ten rozpoczął w styczniu 1986 r.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r., podobnie jak poprzednia, przewiduje istnienie Trybunału Konstytucyjnego. Reguluje ona jedynie ogólną koncepcję Trybunału, czyni to jednak szczegółowiej niż Konstytucja z 1952 r. Organizację Trybunału i tryb postępowania przed nim określa ustawa; ta zaś została uchwalona, 1 sierpnia 1997 r., a weszła w życie 17 października tegoż roku³.

W wyniku wprowadzenia do Konstytucji z 1952 r., w rozdziale 4, przepisów dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, w doktrynie zarysował się spór dotyczący charakteru ustrojowego tego organu i jego pozycji w systemie polskiego prawa⁴.

Według poprzedniej regulacji miał on przeważającą liczbę cech typowych dla organu sądowego; ustrojodawca nie włączył go jednak do konstytucyjnego systemu sądów.

Zgodnie z Konstytucją z 2 kwietnia 1997 r. przepisy dotyczące Trybunału Konstytucyjnego umieszczone zostały w rozdziale VIII zatytułowanym „Sądy i trybunały” (art. 188–197). Regulacja ta przemawia za tym, by uznać go za organ typu sądowego, choć nie jest on organem wymiaru sprawiedliwości i nie podlega w żadnym zakresie nadzorowi Sądu Najwyższego. Kwestię tę rozstrzyga ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1 sierpnia 1997 r. Art. 1 ustawy stanowi, że „Trybunał Konstytucyjny [...] jest organem władzy sądowniczej”.

Zgodnie z art. 194 Konstytucji RP z 1997 r., Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Prezesa i Wiceprezesa tego organu powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Według poprzedniej regulacji ustawowej w 12-osobowym składzie Trybunału obowiązywała zasada rotacji, to znaczy, że co cztery lata następował wybór połowy składu. Nowa ustawa nie przewiduje zasady rotacji. Ponowny

² Dz U, nr 22, poz. 98, z późniejszymi zmianami.

³ Dz U z 1 IX 1997 r., nr 102, poz. 643. Por. publikacje na temat nowej regulacji ustawowej np. P. Sarnecki, *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy 1998, nr 1 (24).

⁴ Z. Rykowski i W. Sokolewicz piszą, że jest to organ o charakterze sądowym zaś Z. Czeszejko-Sochacki uważa, że Trybunał Konstytucyjny to organ szczególnego rodzaju, który posługuje się formami właściwymi sądownictwu. Por. Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Kontrola konstytucyjności prawa w Polsce*, Studia Prawnicze 1983, nr 2, s. 47; Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL (zagadnienia wybrane)*, Państwo i Prawo 1986, nr 1, s. 8.

wybór do składu Trybunału był i jest niedopuszczalny. W pozostałym zakresie regulacja dotycząca kwalifikacji kandydatów nie uległa zmianie. W skład Trybunału może być wybrany ten, kto wyróżnia się wiedzą prawniczą oraz posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W stosunku do członków Trybunału obowiązuje zasada *incompatibilitas*. Obowiązuje także zakaz odwoływania ze stanowiska przed upływem kadencji, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie. Członkowie Trybunału posiadają immunitet sędziowski; oznacza to, że bez uprzedniej zgody Trybunału Konstytucyjnego sędzia nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Prezes Trybunału niezwłocznie informuje Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału o zatrzymaniu sędziego i zajęciu przez siebie w tej sprawie stanowisku. Zgromadzenie wyraża zaś zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności sędziego większością 2/3 głosów sędziów Trybunału, z wyłączeniem sędziego, którego wniosek dotyczy. Do czasu podjęcia przez Trybunał uchwały wyrażającej zgodę na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności, wolno w stosunku do niego podejmować tylko czynności nie cierpiące zwłoki.

Sędzia Trybunału odpowiada także dyscyplinarnie za naruszenie przepisów prawa, uchybienie godności swego urzędu lub inne nieetyczne zachowanie, mogące podważyć zaufanie do jego osoby. W postępowaniu dyscyplinarnym orzeka Trybunał. Orzeczenia dyscyplinarne są ostateczne.

Wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału będące następstwem śmierci sędziego stwierdza prezes Trybunału; pozostałe przypadki wygaśnięcia mandatu, enumeratywnie wymienione w art. 11.1 ustawy o Trybunale, stwierdza Zgromadzenie Ogólne.

Sędziowie Trybunału w sprawowaniu swego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Realizacji tej zasady służyć mają przede wszystkim wyżej wymienione przywileje, uprawnienia i zakazy.

Podstawową kompetencją Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie o zgodności prawa z Konstytucją. Porównując poprzednią i obecną regulację w tym zakresie należy wskazać, że uprawnienia Trybunału zostały rozszerzone. Ustawodawca wyposażył Trybunał w kolejne kompetencje, a mianowicie ma on prawo do badania zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją. Uprawnienia te szczegółowo reguluje ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Zakres badania zgodności prawa z Konstytucją został określony w ustawie bardzo szeroko. Trybunał może badać zarówno treść kwestionowanego przepisu, jak i kompetencje oraz dochowanie ustawowego trybu wymaganego do wydania aktu. Ze względu na wnikliwą analizę kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w literaturze przedmiotu sądzę, że omówienie ich nie jest tu konieczne⁵.

W sprawach o ocenę konstytucyjności lub legalności aktów normatywnych można wyróżnić trzy formy wszczęcia postępowania. Zagadnienie to związane jest z dwojakim charakterem kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Może ona mieć charakter kontroli abstrakcyjnej bądź konkretnej.

Kontrola abstrakcyjna ma miejsce wtedy, gdy podmioty upoważnione do złożenia wniosku o zbadanie zgodności aktu prawnego z Konstytucją do Trybunału Konstytucyjnego czynią to bez związku z konkretną sprawą. Kontrola konkretna związana jest ściśle z toczącym się w danej sprawie postępowaniem.

Wszczęcie postępowania przed Trybunałem następuje na podstawie wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej uprawnionego podmiotu, które wnioskodawca może do rozpoczęcia sprawy wycofać.

Z wnioskiem w sprawach o zbadanie zgodności norm prawnych z Konstytucją⁶ do Trybunału Konstytucyjnego występować mogą:

1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich,

2) Krajowa Rada Sądownictwa; w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów,

3) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,

4) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,

5) kościoły i inne związki wyznaniowe.

⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL*, Warszawa 1986; *Trybunał Konstytucyjny – materiały konferencyjne*, red. J. Trzciński, Wrocław 1987; E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994.

⁶ Zgodnie z art. 188 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka na wniosek wyżej wskazanych podmiotów w sprawach o zbadanie: zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

Podmioty wymienione w punktach 3–5 mogą występować z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Nową formą wszczęcia postępowania przed Trybunałem jest skarga konstytucyjna⁷. Na podstawie art. 79 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna może być wniesiona, po wyczerpaniu toku instancyjnego, w ciągu dwóch miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Skarga powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego, chyba że skarżącym jest sędzia, prokurator, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych. Od skargi pobiera się wpis. O wszczęciu postępowania Trybunał informuje Rzecznika Praw Obywatelskich, który w terminie 14 dni od otrzymania informacji może zgłosić udział w postępowaniu⁸.

⁷ Instytucja skargi konstytucyjnej po raz pierwszy pojawiła się jednocześnie z powstaniem pierwszego Trybunału Konstytucyjnego. Art. 144 ust. 1 konstytucji austriackiej z 1920 r. stwierdził: „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach skarg o naruszenie, przez rozstrzygnięcia lub rozporządzenia władzy administracyjnej, praw zagwarantowanych przez konstytucję po wyczerpaniu administracyjnego toku instancji”. Cyt. za E. Zwierzchowski, *Sądownictwo...*, s. 103. Rozwiązania konstytucyjne współczesnych państw, które przyjęły instytucję skargi konstytucyjnej, uznają „zasadę bezpośredniej podmiotowości i główny powód skargi, jakim jest naruszenie konstytucyjnie gwarantowanych praw (wszystkich lub tylko konstytucyjnie oznaczonych) oraz obowiązek wyczerpania innych prawem przewidzianych środków dochodzenia swoich praw (zasada subsydiarności skargi konstytucyjnej)”. Tamże. Zdaniem powoływanego prof. Zwierzchowskiego, współcześnie szczegółowa regulacja tej instytucji wykazuje pewne odrębności, ale jej istota jest wszędzie podobna. Por. także B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne a ochrona podstawowych praw obywatelskich. RFN, Austria, Szwajcaria*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Prawo CCI, Wrocław 1990, s. 104–106; A. Strzembosz, *Skargi a skarga konstytucyjna*, Państwo i Prawo 1997, z. 3, s. 3–7; Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, Przegląd Sejmowy 1998, nr 1 (24), s. 31–54.

⁸ W literaturze przedmiotu powstało już kilka opracowań traktujących o polskiej regulacji skargi konstytucyjnej. Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna...*, s. 31–54; tenże, *Skarga Konstytucyjna*, [w:] *Materiały z konferencji naukowej „Konstytucja RP w praktyce”*, Warszawa 1999, s. 258–271; K. Kolasiński, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a orzecznictwo sądowe*, Państwo i Prawo 1998, nr 6, s. 3–13; *Skarga konstytucyjna w orzecznictwie TK od 17 października 1997 r. do 12 października 1998 r.*, oprac. Zespół ds. Obsługi Skargi Konstytucyjnej, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Jurysta 1998, nr 12, s. 19–20; J. Trzciniński, *Środki ochrony wolności i praw*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz I*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 1–17.

Skarga konstytucyjna ma służyć zabezpieczeniu podstawowych praw i wolności jednostki⁹. Dzięki tej instytucji obywatele uzyskują skuteczny środek ochrony swych praw. W literaturze przedmiotu podkreśla się szerokie oddziaływanie skargi konstytucyjnej. Jest ona bowiem także „środkiem kontroli porządku konstytucyjnego danego państwa i na tej drodze sposobem jego legitymizacji oraz środkiem wychowawczym, przyczyniającym się do pogłębienia znajomości konstytucji wśród obywateli i stosujących prawo i w konsekwencji do utwierdzenia ich demokratycznej świadomości”¹⁰. Wprowadzenie skargi konstytucyjnej w polskim systemie prawnym posiada duże znaczenie społeczne. Jest nie tylko środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności obywateli, ale także powoduje ona „wzmoczoną kontrolę szeroko rozumianych aktów indywidualnych organów administracji i sądów”¹¹.

Pamiętać należy, że podstawą skargi konstytucyjnej jest naruszenie konstytucyjnych wolności i praw. Postanowień formułujących te prawa i wolności należy poszukiwać nie tylko w rozdziale II, ale także w rozdziale I Konstytucji RP¹², który formułuje zasady ustroju państwa. Słusznie pisze J. Trzcíński, że zasady te „mogą być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej”¹³. Sądzę, że zwłaszcza wówczas, gdy w swej istocie formułują prawa i wolności. Taką zasadą jest z pewnością zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej uregulowana w art. 2 Konstytucji. Oczywiście, aby były one podstawą skargi konstytucyjnej nie wystarczy, by skarżący powołał się na nie w sposób ogólny. Koniecznym jest skorzystanie z bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i doktryny prawa konstytucyjnego. Jeżeli skarżący wskaże, że ustawa, na podstawie której sąd lub inny organ orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach naruszając jedną z zasad składających się na zasadę demokratycznego państwa prawnego, np. zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa¹⁴, czy zasady sprawiedliwości społecznej, wówczas art. 2 Konstytucji będzie samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej. Mimo że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 XI 1998 r.¹⁵ zajął odmienne stanowisko, to pamiętać należy, że w orzecznictwie Trybunału

⁹ Por. B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne...*; tenże, *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie ochrony praw jednostki*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 174–185.

¹⁰ E. Zwierzchowski, *Sądownictwo...*, s. 173.

¹¹ Tamże, s. 103.

¹² Rozdz. II Konstytucji zatytułowany jest „*Wolności i prawa obywatelskie*”; rozdz. I – „*Rzeczpospolita*”.

¹³ Por. J. Trzcíński, *Środki ochrony wolności...*, s. 5–8.

¹⁴ Por. A. Domańska, *Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 1998, t. LVII, s. 9–21.

¹⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 X 1998 r., sygn. akt SK 7/98.

Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że jeżeli we wniosku do Trybunału zgłoszony zostaje zarzut niezgodności ustawy czy poszczególnych jej przepisów z zasadami sprawiedliwości społecznej, to fakt ten zobowiązuje Trybunał Konstytucyjny do szczególnie wnikliwego rozpatrzenia takiego zarzutu. Sądę więc, że jeżeli podstawą skargi konstytucyjnej byłyby zasady ustroju państwa, wówczas Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek sprawdzić, czy jest możliwym przełożenie ich na normę prawną określającą prawa lub wolności podmiotu skarżącego. Jeśli proces ten zakończy się pomyślnie, Trybunał winien uznać zasady ustroju jako podstawę skargi konstytucyjnej.

W moim przekonaniu, z tego właśnie powodu, ma ona ogromne znaczenie jako kolejna instytucja polskiego systemu prawnego, która w praktyce może służyć urzeczywistnianiu zasad sprawiedliwości społecznych.

Trybunał orzekając w danej sprawie, po jej rozpoznaniu, związany jest granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Oznacza to, że nawet jeśli podczas kontroli Trybunał uzna za niezgodne z Konstytucją inne postanowienia badanej ustawy niż wskazane przez wnioskodawców, nie może orzec o ich niekonstytucyjności. Uznać należy, że nowa regulacja częściowo ogranicza kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa z 1985 r. przyznawała Trybunałowi możliwość szerszego zakresu kontroli niż obecnie wynikać to może z wniosku, pytania czy skargi, między innymi dlatego, iż przysługiwało mu prawo do samowszczęcia postępowania.

Według obecnej regulacji ustawowej orzeczenie Trybunału, wydane po niejawnej naradzie sędziów składu orzekającego, może mieć postać wyroku lub postanowienia w zależności jakiej sprawy dotyczyło (art. 70 ustawy). Orzeczenia ogłoszone w sposób przewidziany ustawą doręcza się uczestnikom postępowania niezwłocznie po sporządzeniu uzasadnienia. Wyroki Trybunału orzekające niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie publikacyjnym, w którym akt był ogłoszony. Gdy orzeczenie dotyczy aktu nie ogłaszanego w organie publikacyjnym, wówczas publikowane jest ono w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Ogłoszenie wyroku zarządza prezes Trybunału. Trybunał wydaje także zbiór swoich orzeczeń.

Ważną kwestią jest ostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z poprzednią regulacją, w przypadku gdy Trybunał stwierdził istnienie niezgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją, wówczas orzeczenie takie kierowane było do Sejmu, który podejmował ostateczną decyzję w tej sprawie, w ciągu 6 miesięcy. W przypadku gdy Sejm uznał orzeczenie Trybunału za słuszne, wówczas musiał dokonać odpowiednich zmian w ustawie bądź uchylić ją w części lub całości. Sejm mógł także większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów podjąć uchwałę o oddaleniu orzeczenia. Sprawa objęta tym orzeczeniem nie mogła

być ponownie przedmiotem postępowania przed Trybunałem. Tak więc poprzednia regulacja prawna nie przewidywała ostateczności orzeczeń Trybunału.

Zgodnie z Konstytucją RP z 2 kwietnia 1997 r. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Jednakże w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji orzeczenia Trybunału o niezgodności z Konstytucją ustaw uchwalonych przed dniem jej wejścia w życie nie są ostateczne i podlegają rozpatrzeniu przez Sejm, który może odrzucić orzeczenie Trybunału na dotychczasowych zasadach. Nie dotyczy to jednak orzeczeń wydanych w następstwie pytań prawnych skierowanych do Trybunału.

Trybunałowi Konstytucyjnemu zgodnie z ustawą z 1 sierpnia 1997 r. przysługują jeszcze inne kompetencje¹⁶. Pod rządami poprzedniej regulacji Trybunałowi przysługiwało jeszcze jedno uprawnienie, którego został pozbawiony mocą przepisów nowej Konstytucji. Chodzi mianowicie o ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Postępowanie w sprawach o ustalenie przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni ustaw wszczęte przed dniem wejścia w życie Konstytucji podlega zaś umorzeniu.

Istotną dla zapewnienia spójności obowiązującego w państwie systemu prawnego jest tzw. funkcja inspirująca. Trybunał realizuje ją w ten sposób, że przedstawia właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej. Trybunał informuje także Sejm i Senat o istotnych problemach, wynikających z jego działalności i orzecznictwa. Nad informacją tą nie przeprowadza się głosowania.

Wszystkie wymienione tu uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego mają służyć realizacji naczelnej funkcji tego organu, mianowicie ochrony konstytucyjności i praworządności w państwie. Trybunał podejmuje takie

¹⁶ Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga także spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Z wnioskiem w tych sprawach mogą wystąpić do Trybunału: Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli. Każdy sąd może także przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego należy także badanie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu rozstrzyga także w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej, gdy Prezydent nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu. Jeżeli Trybunał uzna przejściową niemożność sprawowania urzędu przez Prezydenta, wówczas powierza tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta RP Marszałkowi Sejmu.

czynności, aby umożliwić i zabezpieczyć przestrzeganie konstytucji i jej naczelnych zasad. Orzeczenia Trybunału dotyczące właśnie zasad prawnych, w tym zasady państwa prawnego, zasad sprawiedliwości społecznej czy równości, mają ogromne znaczenie dla określenia, czym owe zasady są i jaka jest ich treść. Rola Trybunału Konstytucyjnego jako strażnika czuwającego nad zgodnością aktów prawnych z Konstytucją, jej naczelnymi zasadami, jest ogromna.

W niektórych orzeczeniach Trybunału zawarte są deklaracje dotyczące przestrzegania zasady praworządności w rozstrzyganiu problemów legislacyjnych. W ocenie Trybunału „w okresie transformacji ustrojowych problem relacji między poczuciem sprawiedliwości a gwarancyjną funkcją prawa staje się szczególnie istotny. Przejście od państwa autorytarnego do państwa prawa może wyjątkowo przybierać formy, które nie miałyby uzasadnienia w normalnych warunkach. Wszelkie jednak regulacje muszą mieścić się w granicach prawa, którego rozumienie zostało w Polsce określone w noweli Konstytucji dokonanej w grudniu 1989 r.”¹⁷

2. KONCEPCJA SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego RP mają doniosłe znaczenie dla określenia treści zasad sprawiedliwości społecznej. Należy zauważyć, że TK do końca 1989 r. orzekał o niezgodności ustaw z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej zgodnie z art. 5 ust. 5 Konstytucji PRL, od 29 grudnia 1989 r. z art. 1 Konstytucji RP, a od 17 października 1997 r. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. To rozróżnienie jest bardzo istotne, gdyż początkowo TK orzekał o niezgodności ustaw z zasadami sprawiedliwości społecznej rozumianymi według przyjmowanych w państwie założeń ustroju socjalistycznego, potem zaś zgodnie z założeniami demokratycznego państwa prawnego.

Sprawiedliwość społeczna jest pojęciem dynamicznym. Inne przypisywano jej znaczenie na gruncie systemu prawnego PRL i inne na gruncie obowiązywania Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Zdaniem M. Safjana, prezesa Trybunału Konstytucyjnego, różne pojmowanie tego pojęcia wynikało z zasadniczo odmiennej aksjologii tamtego systemu¹⁸. Z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z tamtego okresu wynika (U 7/87), że „zasada sprawiedliwości wyrażała m. in. elementy pozaprawnego systemu normatywnego

¹⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 XI 1993 r., sygn. akt K 11/93, OTK 37/1993, s. 361.

¹⁸ M. Safjan, *Sprawiedliwość społeczna – intuicja czy teoria*, Rzeczpospolita, 19 IV 1999, nr 91, s. 15–16.

socjalizmu, a wśród nich urzeczywistnienie ogólnonarodowych dążeń klasy robotniczej i wielkich idei socjalizmu". Na gruncie obecnej regulacji konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej nie mogą być z pewnością utożsamiane „ze zwulgaryzowaną wizją egalitaryzmu i państwa socjalnego, z pełną gwarancją praw socjalnych dla każdego”¹⁹.

Niestety, słusznie twierdzi Zygmunt Ziemiński, że „sposób pojmowania przez TK »zasad sprawiedliwości społecznej« nie wskazuje na oparcie się na pogłębionej refleksji ogólnoteoretycznej na ten temat”²⁰.

Opierając się na publikowanym orzecznictwie TK, zaledwie w trzech przypadkach znajdujemy obszerne refleksje teoretyczne na temat treści zasad sprawiedliwości społecznej.

Pierwsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego pochodzi z okresu obowiązywania Konstytucji PRL (U 7/87)²¹. Czytamy w nim między innymi, iż „Konstytucje odwołują się do pewnych ideałów i wartości społecznych i podnoszą do rangi zasad prawa treści ideologii społecznych i politycznych”²². Refleksje teoretyczne Trybunału dotyczą tu głównie związku „idei równości” i „idei sprawiedliwości społecznej”.

Trybunał Konstytucyjny uznał, iż w ślad za nauką należy przyjąć, że występuje wiele możliwych znaczeń pojęcia sprawiedliwości, nieraz przeciwnych. W powoływanym wyżej orzeczeniu przywołano kilka znanych w teorii sprawiedliwości, tzw. formuł sprawiedliwości, tzn. każdemu to samo, każdemu według jego pracy, każdemu według jego potrzeb²³. A więc Trybunał nie zaprezentował kilku znaczeń pojęcia sprawiedliwości społecznej, ale przytoczył kilka jej formuł, które wskazują jak traktować ludzi, aby zachowana była sprawiedliwość społeczna.

Trybunał powołując się na charakter sprawy, której dotyczyło to orzeczenie, ograniczył rozważania teoretyczne tylko do pojęcia sprawiedliwości dystrybtywnej²⁴. Uznał, iż sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że „równych należy traktować równo”, a „podobnych należy traktować podobnie”. Tym samym zasada ta zakłada „istnienie proporcji między istotnymi cechami poszczególnych osób (kategorii) a należnym im traktowaniem (zasada relewantności)”. W ocenie Trybunału sprawiedliwość rozdzielcza nakazuje jednakowo traktować wszystkich ludzi w obrębie określonej kategorii. Tym samym jej formuła nakazuje jednakowo traktować istoty równe z pewnego

¹⁹ Tamże.

²⁰ Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 64.

²¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 III 1987 r., sygn. akt U 7/87, OTK 1/1988.

²² Tamże, s. 10.

²³ Por. rozdz. II niniejszej pracy.

²⁴ Powoływana sprawa dotyczyła norm sprzedaży opału dla odbiorców indywidualnych na cele bytowe, tzn. limitowania przydziału węgla dla ludności wiejskiej.

punktu widzenia tzn. mające tę samą cechę charakterystyczną, istotną dla danej kategorii ludzi, na przykład „potrzeby, wyniki pracy, zdolności, zasługi”. Równy rozdział dóbr nakazuje „stosowanie tej samej miary wobec wszystkich zainteresowanych otrzymaniem rozdzielanych dóbr”. Jeżeli jednak rozdział dotyczy dóbr deficytowych, to w takich przypadkach państwo wyłącza i ogranicza swobodny obrót tymi dobrami po to, aby uniezależnić otrzymanie dóbr od działania prawa podaży i popytu. Ponieważ dobra elementarne są niezbędne do zaspokojenia potrzeb biologicznych czy kulturowych określonej grupy społecznej, dlatego nie można ich pozbawić prawa do otrzymania czy nabycia tych dóbr.

W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny wysuwa postulaty wobec ustawodawcy. Zadaniem prawodawcy w praworządym państwie – czytamy dalej w orzeczeniu – jest sprecyzowanie kryteriów rozdziału dóbr i wyrażenie ich w języku przepisów prawnych. Powinny one być tak skonstruowane, aby na ich podstawie można było jednoznacznie ustalić, czy i które kategorie obywateli mają prawo do otrzymania rozdzielanych dóbr, w jakich ilościach dobra te zostały przyznane, na kim spoczywają obowiązki realizacji tych praw i w jaki sposób można dochodzić wypełnienia tych obowiązków. W ten sposób zdaniem Trybunału „rozdział dóbr przez państwo staje się osobną konstrukcją prawną, która zostaje włączona do obowiązującego porządku prawnego i podporządkowana wszystkim zasadom, na których się wspiera”.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego „zasada sprawiedliwości społecznej o treści właściwej państwu socjalistycznemu jest naczelną zasadą ustroju PRL. Nakaz jej urzeczywistniania wynika wprost z art. 5 pkt. 5 Konstytucji. Konstytucja przyjmuje ogólną formułę zasady sprawiedliwości społecznej o treści dokładnie nie oznaczonej. Jej podstawowym elementem jest formuła »od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy« (art. 19 ust. 3), wyrażająca sprawiedliwy związek między pracą a płacą. Dalsze jej treści, zbieżne są z określonymi wartościami i celami działalności PRL, o których mowa w innych postanowieniach Konstytucji”.

Cytowana wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego jest jedyną teoretyczną refleksją na temat rozumienia pojęcia zasad sprawiedliwości społecznej pod rządami Konstytucji PRL.

Drugie orzeczenie zawierające w swej treści teoretyczne rozważania na temat zasad sprawiedliwości społecznej pochodzi z 22 sierpnia 1990 r.²⁵ Zostało więc ono wydane już po nowelizacji Konstytucji z 29 grudnia 1989 r. W treści nawiązuje do literatury teoretyczno- i filozoficznoprawnej, np. do teorii sprawiedliwości Perelmana, Tourtoulona, Rawlsa, Sadurskiego.

²⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 VIII 1990 r., sygn. akt K 7/90, OTK 5/1990, s. 53–55.

Podobnie jak wcześniej powoływane orzeczenie, także i to dotyczy związków między równością a sprawiedliwością. Rozpatrywana sprawa dotyczyła tzw. emerytur i rent prominenckich. Trybunał uznał za konieczne dla oceny sprawiedliwości bądź niesprawiedliwości przyznanych dóbr rozpatrzenie kwestii rozdziału dóbr i problemu preferencji grupowych. Problem rozdziału dóbr winien być rozpatrywany przez pryzmat zasad sprawiedliwości, sprawiedliwość zaś jest przede wszystkim zasadą rządzącą rozdziałem dóbr. Trybunał uznał za słuszny pogląd Senatu, że sprawiedliwość jest właściwością zasad dystrybutywnych i porównawczych. Powołując się na teorię sprawiedliwości Sadurskiego stwierdził, że specjalnego znaczenia nabiera rozdział dóbr w sytuacji względnego niedostatku. Dotyczy to między innymi uprawnień emerytalnych i rentowych. Odwołując się do koncepcji Perelmana stwierdził, że wyodrębnienie pewnych grup w myśl formuły „każdemu według jego zasług” lub „każdemu według jego potrzeb” nie ma nic wspólnego z preferencjami grupowymi. Nauka także, zdaniem Trybunału, wypowiada się za rozróżnieniem wyodrębniania odpowiadającego poczuciu sprawiedliwości i wyodrębniania opartego na arbitralności. Potwierdzeniem w nauce tej tezy jest teoria J. Rawlsa; pisał on, że sprawiedliwość społeczna stanowi „miarę, za pomocą której oceniamy rozdzielcze aspekty fundamentalnej struktury społeczeństwa”²⁶. Podobne stwierdzenie znajdziemy u Perelmana.

W powoływanym orzeczeniu czytamy dalej, że sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi. „Systemy prawne powinny być regulowane przez systemy sprawiedliwości, które domagają się równego traktowania i odrzucenia arbitralności”²⁷.

Trybunał Konstytucyjny uznał również, iż formuła sprawiedliwości społecznej wymaga odwołania się do poglądów społeczeństwa na daną kwestię. Tym samym potwierdził zdanie wypowiedziane w poprzednim orzeczeniu (z 1987 r.), że wartości systemu prawnego są wartościami uznawanymi przez społeczeństwo.

Konstytucyjna zasada sprawiedliwości według orzeczenia z 12 października 1993 r. „jest wyrażona przez określone formuły i ich zastosowania w danej sytuacji prawnej, co przesądza o zgodności tego uregulowania z zasadą równego traktowania. Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie osób fizycznych i podmiotów prawnych pozostawało w odpowiedniej relacji do ich sytuacji”²⁸. Sformułowania tego nie można uznać za wystarczająco precyzyjne by wyprowadzać z niego dalsze wnioski, ale jest ono na pewno interesujące z teoretycznego punktu widzenia.

²⁶ Tamże, s. 54.

²⁷ Tamże, s. 54.

²⁸ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 X 1993 r., sygn. akt K 4/93, OTK 34/1993.

W jednym z pierwszych orzeczeń, wydanych po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dosłowne powtórzenie w Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) należy uznać za wyraźną oznakę intencji ustawodawcy konstytucyjnego przyjęcia dotychczasowego rozumienia tej zasady, tak jak się ono uformowało w praktyce konstytucyjnej, a zwłaszcza w orzecznictwie sądowo-konstytucyjnym minionych lat. Wprawdzie na treść tej zasady wpływać mogą konkretne postanowienia Konstytucji, bądź ich społeczny i prawny kontekst, jednak założyć należy aktualność ustaleń i konstrukcji przyjętych w dotychczasowym orzecznictwie²⁹.

Trybunał Konstytucyjny uznał także, że w kontekście całokształtu przepisów nowej ustawy zasadniczej zasady sprawiedliwości społecznej nabierają także nowej, głębszej wymowy w stosunku do wykładni poprzedniego przepisu konstytucyjnego. „Wolność, sprawiedliwość, współdziałanie i dialog – to niektóre z wyraźnie wysłowionych w preambule Konstytucji z 1997 r. wartości, które stanowić muszą kryteria oceny wszelkich działań władz publicznych, w tym ustawodawstwa mającego realizować zasadę demokratycznego i społecznie sprawiedliwego państwa prawnego”³⁰.

Formułując koncepcję sprawiedliwości społecznej Trybunał Konstytucyjny ustosunkował się także do roli niektórych organów państwa w jej realizacji. „Zasada sprawiedliwości społecznej chociaż określona [...] co do podstawowych treści na gruncie Konstytucji zakłada po stronie organów państwa, które ją realizują, wybór hierarchii określonych formuł służących jej realizacji w danej sytuacji regulowanej prawem. W sferze działalności ustawodawczej państwa wybór ten jest przede wszystkim prawem i obowiązkiem Sejmu. Normatywny charakter zasady sprawiedliwości społecznej jako zasady konstytucyjnej nie wyklucza jednak ocen wyboru dokonanych przez Sejm w ustawach ze strony Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja nie wyklucza bowiem z jego kompetencji żadnej zasady i normy Konstytucji jako podstawy (kryterium) oceny konstytucyjności prawa”³¹. Trybunał uznaje, że możliwa jest różnica oceny w tym zakresie między nim a Sejmem, jednak możliwe jest to tylko w takiej sytuacji, gdy system wartości przyjętych w ustawie wywołuje zdecydowane zastrzeżenia na gruncie założeń Konstytucji. Należy przyjąć, że w ten sposób Trybunał Konstytucyjny uznał swoją właściwość do precyzowania treści konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej.

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 XI 1997 r., sygn. akt K 26/97, OTK ZU, nr 5-6/1997, poz. 64, s. 445.

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 1998 r., sygn. akt K 34/97, OTK ZU, nr 4/1998, poz. 49, s. 290.

³¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 30 XI 1988 r., sygn. akt K 1/88, OTK 6/1988, s. 97-98.

3. ZASADY SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ W WYBRANYCH ORZECZENIACH TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO SPRAWIEDLIWOŚĆ DYSTRYBUTYWNA

Pojęcie sprawiedliwości społecznej jest uwarunkowane zarówno „historycznie, jak i klasowo”³². Zależy od istniejącego w danym społeczeństwie systemu norm i wartości. Pojęcie sprawiedliwości jest nadrzędne i z tego względu służy do oceny społecznych różnicowań. Jeżeli w podziale dóbr, a w konsekwencji, podziale ludzi występują nie usprawiedliwione różnice, to są one uważane za nierówności. Pojęcie równości niezależnie od okresu historycznego rozpatrywane jest na ogół łącznie z ideą sprawiedliwości społecznej (o ile się w niej nie zawiera).

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo; a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących³³.

Równość oznacza także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów. Skoro równość to równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem, to w następstwie równość oznacza także różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem³⁴.

Różne traktowanie przez prawo określonych grup podmiotów musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego równość wobec prawa to także zasadność wybrania odpowiedniego kryterium różnicowania podmiotów prawa; oznacza to uznanie danej, a nie innej, cechy za istotną.

Kryteria różnicowania sytuacji prawnej podmiotów zależą od wielu okoliczności, między innymi od tego, jakie dobra są przedmiotem podziału. Podstawowym kryterium oceny klasyfikacji podmiotów dokonywanych w prawie jest to, że „klasyfikacje te obok zgodności z innymi, pragmatycznymi kryteriami, muszą być sprawiedliwe społecznie”³⁵.

Zasada równości nie zakazuje różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej regulacji prawnej, ale różnicowanie to musi znajdować oparcie w odrębnościach charakterystyki (prawnej lub faktycznej) poszczególnych

³² Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 III 1987 r., sygn. akt U 7/87, OTK 1/1988.

³³ Zagadnienie równości było bardzo często treścią orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Por. orzeczenia w sprawach o sygn. akt: U 7/87, K 3/89, K 6/89, K 5/91, K 15/91, K 10/93, K 14/93, P 1/94, K 8/94, K 11/94, K 10/95, K 12/95, K 17/95, K 28/95.

³⁴ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 III 1987 r., sygn. akt U 7/87, s. 14.

³⁵ Tamże, s. 15.

kategorii adresatów. Jeżeli odrębności takie nie występują, to w ocenie Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalności różnicowania sytuacji prawnej podmiotów charakteryzujących się w równym lub zbliżonym stopniu tą samą cechą relewantną wymaga szczególnie wnikliwej oceny. Przy jej dokonywaniu podstawowe znaczenie ma cel kontrolowanej regulacji. „Jeżeli wprowadzone zróżnicowanie sytuacji podmiotów podobnych pozostaje w relewantnym związku z celami, które prawodawca zamierza osiągnąć, jeżeli realizacja tych celów znajduje uzasadnienie w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych (a szczególnie w zasadzie sprawiedliwości społecznej) i jeżeli odstępianie od zasady równości pozostaje w odpowiedniej proporcji do rangi owego celu, to zróżnicowaniu sytuacji podobnych nie można przypisać charakteru dyskryminacji (uprzywilejowania)”³⁶. Tak więc zawsze konieczna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania. Ponieważ równość wobec prawa to także zasadność wybrania właściwego kryterium różnicowania podmiotów prawa, dlatego Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swych orzeczeniach związek zasady równości z zasadami sprawiedliwości społecznej, dopuszczając zróżnicowanie w prawie, jeśli jest ono usprawiedliwione.

W orzeczeniu z 3 marca 1987 r. Trybunał Konstytucyjny rozpatrując sprawę, której przedmiotem było określenie limitów przyjęć (50% miejsc dla kobiet i 50% miejsc dla mężczyzn) na pierwszy rok studiów w akademiach medycznych przedstawił poglądy na temat treści zasady równości mężczyzn i kobiet. W orzeczeniu czytamy, że w dziedzinie prawa zasada równości jest przestrzegana wtedy, gdy „każdy obywatel może stać się adresatem każdej z norm przyznających określone prawo obywatelskie”. Niedopuszczalne jest więc z punktu widzenia zasady równości różnicowanie obywateli ze względu na takie kryteria (na przykład płeć), które prowadzą do powstania zamkniętych kategorii obywateli o zróżnicowanym statusie prawnym.

Zasada równości oznacza także niedopuszczalność ustaw oraz innych aktów prawnych wprowadzających uprzywilejowanie lub dyskryminację obywateli ze względu na płeć, narodowość, rasę i wyznanie, jak też ze względu na urodzenie, wykształcenie i zawód oraz pochodzenie i położenie społeczne. Naruszeniem tej zasady jest ustalenie granic wolności czy przyznawanie praw. Zasada równości ma rangę „generalnej zasady dotyczącej całokształtu praw, wolności i obowiązków obywatelskich, wszelkie jej ograniczenia, nie wynikające z dążenia do pogłębienia faktycznej równości społecznej są niedopuszczalne”³⁷.

W orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego sprzed 1989 r. możemy przeczytać, iż w stosunkach między państwem a jego obywatelami zasady

³⁶ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 16 XII 1996 r., sygn. akt U 1/96, OTK ZU, nr 6, poz. 55, s. 530.

³⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 7 III 1987 r., sygn. akt P 2/87, OTK 2/1987, s. 28.

sprawiedliwości społecznej „rozumieć należy jako korektę zasady równości na rzecz obywateli będących w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej”³⁸.

Po 1989 r. Trybunał Konstytucyjny akceptował odstępstwo od zasady równości. Uznał na przykład dopuszczalność uprzywilejowania bankowców przy uzyskiwaniu kredytów, uzasadniając iż jest to kategoria ludzi związanych z danym rodzajem działalności³⁹. W innej sprawie orzekł niedopuszczalność pobierania wyższych opłat za korzystanie ze środowiska naturalnego w województwach ekologicznie zagrożonych⁴⁰. W innym orzeczeniu uznał nielegalność przyznawania obniżki opłat za elektryczność pewnym kategoriom podmiotów bez podstaw ustawowych⁴¹.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 24 października 1989 r. rozróżnił dwa znaczenia „równości wobec prawa”: równość stosowania prawa i równość w prawie⁴². Równość stosowania prawa w doktrynie nazywana jest też „równością wobec prawa *sensu stricto*” i oznacza jednakową ochronę praw każdego człowieka, zgodność stosowania prawa z treścią norm. Jednak w doktrynie znany jest pogląd, że jednakowa ochrona praw każdego człowieka nie jest równoznaczna z ochroną jednakowych praw każdego człowieka⁴³. Trybunał w powoływanym orzeczeniu koncentruje się raczej na drugim rozumieniu równości – „równości wobec prawa”, która jego zdaniem oznacza postulat, by „prawo w swej treści nie zawierało rozróżnień faworyzujących lub dyskryminujących pewne grupy obywateli”. W ocenie Trybunału równość oznacza także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów, o czym była już mowa wcześniej.

Równość w prawie jest pochodną sprawiedliwości. Oderwanie się od zasady sprawiedliwości może w praktyce utrudniać ocenę istnienia, bądź nieistnienia zasady równości wobec prawa⁴⁴.

Trybunał Konstytucyjny w wielu orzeczeniach zajmował się zagadnieniami równości praw, na przykład w sprawach K 3/89, K 1/90, K 7/90, K 1/91, K 8/91.

Aby prawo było sprawiedliwe, zgodnie z poglądami prezentowanymi przez Trybunał, nie może obyć się bez określonych klasyfikacji prawnych wprowadzających określone rozróżnienia za pośrednictwem szczegółowych norm adresowanych do pewnych tylko grup i klas obywateli.

³⁸ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 V 1986 r., sygn. akt U 1/86, OTK 2/1986, s. 49.

³⁹ OTK 10/1992.

⁴⁰ OTK 10/1991.

⁴¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 IV 1994, sygn. akt U 6/93, OTK 8/1994.

⁴² Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 X 1989 r., sygn. akt K 6/89, OTK 7/1989, s. 107–109.

⁴³ Por. W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, PWN, Warszawa 1988, s. 94.

⁴⁴ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 VIII 1990, sygn. akt K 7/90, OTK 5/1990, s. 53.

Niektóre z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wyrażają pogląd, według którego zasady sprawiedliwości społecznej polegają na zobowiązaniu całości społeczeństwa wobec tych jego członków, którzy potrzebują określonej pomocy. Najczęściej są to sprawy dotyczące emerytur i rent oraz zasiłku dla bezrobotnych. W ocenie Trybunału sprawiedliwe jest takie zróżnicowanie poziomu świadczeń emerytalnych – sprzeczne z zasadą równości – które jest uzasadnione potrzebami i poprzednimi zasługami otrzymujących te świadczenia. Tym samym za zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej należy uznać takie zróżnicowanie w danej kategorii podmiotów, które zgodne będzie z formułami „każdemu według potrzeb” i „każdemu według zasług”.

W orzeczeniu z 11 lutego 1992 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności przepisów art. 7 ust. 6 i art. 27 ust. 3 ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent z Konstytucją, mając na uwadze prezentowane wyżej rozumienie zasad sprawiedliwości społecznej i równości⁴⁵. Powoływane przepisy ustawy ustalały górny pułap świadczeń za pomocą maksymalnego wskaźnika wysokości podstawy wymiaru, który nie mógł być większy niż 250%; oznaczało to, że wyższe niż przeciętne wkłady osób ubezpieczonych w gromadzeniu funduszu ubezpieczeniowego nie znajdowały ekwiwalentu w odpowiednio wyższej emeryturze lub rencie. W ocenie Trybunału rozwiązanie takie jest sprzeczne z zasadami sprawiedliwości społecznej oraz zasadą równości.

Konsekwentnie, za niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej i równości w powyższym rozumieniu Trybunał Konstytucyjny uznał także przepisy art. 21 ust. 4 powoływanej już ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent. Przepis ten znosi dodatki branżowe do emerytur i rent bez wcześniejszej ich merytorycznej weryfikacji. Trybunał zauważył, że ustawodawca znosząc te dodatki w zakresie objętym kwestionowaną ustawą pozostawił je w stosunku do niektórych grup zawodowych, na przykład pracowników policji, wojska. Należy się zatem zastanowić, czy takie zróżnicowanie grup zawodowych jest uzasadnione społecznie.

Ustawa o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁶ była także przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 1997 r. Trybunał uznał, iż rozwiązania tej ustawy są niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej oraz zasadą równości, gdyż określają wskaźnik oceny okresów działalności w ruchu oporu kombatanatów pobierających emerytury lub renty inwalidzkie cywilne (z systemu ogólnego) z naruszeniem powyższych zasad, w porównaniu

⁴⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 II 1992, sygn. akt K 14/91, OTK 7/1992, cz. I, s. 132.

⁴⁶ Ustawa z 17 X 1991 r. (Dz U, nr 104, poz. 450, z późniejszymi zmianami), art. 10, art. 11.

z przepisami odnoszącymi się do kombatanów pobierających emerytury lub renty wojskowe⁴⁷.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał wielokrotnie w orzeczeniach, że prawo do równego traktowania obejmuje nie tylko przesłanki wynikające z przepisu Konstytucji bezpośrednio, ale także ma zastosowanie do wszystkich innych wypadków, gdy chodzi o prawa obywateli należących do tej samej kategorii (klasy) podmiotów⁴⁸.

Trybunał Konstytucyjny potwierdził ów pogląd w orzeczeniu z 12 grudnia 1994 r.⁴⁹ Sprawa dotyczyła pozbawienia młodzieży, po ukończeniu 20 roku życia, uczącej się w szkołach ponadpodstawowych publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach szkoły publicznej, prawa do ulgowych przejazdów kolejowych i autobusowych komunikacji zwykłej.

W powoływanym wyżej orzeczeniu Trybunał uznał, że w zakwestionowanych przepisach ustawy z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego różnicują w sposób nieuzasadniony, według dowolnie ustalonego kryterium wieku, uprawnienia tej samej kategorii podmiotów – uczniów szkół ponadpodstawowych. Takie zróżnicowanie uprawnień, czytamy dalej w orzeczeniu, ocenione być musi jako jawnie niesprawiedliwe. Należy dodać, że to kryterium wieku dyskryminuje nie tylko poszczególnych uczniów, ale ponadto całe ich grupy, co pozostaje w wyjątkowo jaskrawej kolizji z zasadą sprawiedliwości; ponieważ sytuacja ta odnosi się nie tylko do sytuacji jednostki, ale równocześnie do określonych grup, a więc w tym znaczeniu sprawiedliwość ta wykazuje cechy sprawiedliwości społecznej⁵⁰.

Za niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej i zasadą równości uznał Trybunał Konstytucyjny postanowienia art. 31 ust. 1 ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji przez to, że ustawa ta bez należytego uzasadnienia zróżnicowała uprawnienia osób stale zamieszkujących w kraju⁵¹.

Według kwestionowanego artykułu do otrzymania (nabycia) świadectw udziałowych nie są uprawnieni obywatele RP, którzy nie są zameldowani na pobyt stały w kraju. Wyodrębnienie tej grupy obywateli i zróżnicowanie

⁴⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 IX 1997 r., sygn. akt K 25/96, OTK 1997/3–4/36.

⁴⁸ Por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygnaturze akt: P 2/87, K 1/90, K 1/91, K 15/91; zasada równości zapisana była w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 X 1992 r.

⁴⁹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 XII 1994 r., sygn. akt K 3/94, OTK 42/94, cz. II, s. 140–142.

⁵⁰ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 XII 1994 r., sygn. akt K 3/94, OTK 42/1994, cz. II, s. 142.

⁵¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3 IX 1996 r., sygn. akt K 10/96, OTK ZU, nr 4, poz. 33, s. 277 i n.

w ten sposób ich sytuacji prawnej nie znajduje żadnego uzasadnienia usprawiedliwiającego taką regulację, a przede wszystkim nie znajduje uzasadnienia w zasadach sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny uznał, że skoro celem ustawy o NFI jest umożliwienie nabycia udziału w pewnej części majątku narodowego tym wszystkim, którzy przyczynili się do powstania tego majątku, to nie ma żadnego uzasadnienia dla wprowadzenia kryterium zameldowania. Dla przykładu, osoby dziś bezdomne mogą mieć za sobą lata pracy i często dlatego, że nie potrafią odnaleźć się w nowym porządku gospodarczym i społecznym, będą pozbawione możliwości otrzymania świadectw udziałowych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego „mechaniczne potraktowanie wszystkich osób pozbawionych stałego zameldowania jako jednorodnej grupy [...] jest nie do pogodzenia z zasadą sprawiedliwości społecznej”⁵². Uznał także, że brak relewantnych, racjonalnych i proporcjonalnych kryteriów przemawiających za wyodrębnieniem przez ustawę o NFI klasy osób nie mających stałego zameldowania, nadaje tej klasyfikacji charakter dyskryminacyjny, a tym samym narusza zarówno zasadę równości wobec prawa, jak i zasady sprawiedliwości społecznej.

W wyroku z 3 czerwca 1998 r.⁵³ Trybunał Konstytucyjny uznał, iż relacje między podmiotami należącymi do takiej kategorii jak związki zawodowe także należy rozpatrywać na gruncie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). W jej ramach można dostrzec nakaz sprawiedliwego i równego traktowania takich podmiotów. Oznacza to obowiązek traktowania podmiotów stosownie do ich pozycji i znaczenia. We wcześniejszych orzeczeniach⁵⁴ Trybunał Konstytucyjny uznał zróżnicowania i wyodrębnienia „reprezentatywnych” związków zawodowych, z przyznaniem im silniejszej pozycji, niż innym związkom. Podzielając nadal ten pogląd stwierdził, iż choć Konstytucja nie formułuje zasady równouprawnienia wszystkich związków zawodowych, to jednak w art. 2 wymaga odniesienia

⁵² Tamże, s. 284.

⁵³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 VI 1998 r., sygn. akt K 34/97, OTK ZU, nr 4/1998, poz. 49, s. 290. W sprawie tej z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie art. 7 ustawy z 9 V 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw z art. 1, 4 i 85 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 X 1992 r. wystąpiła Komisja Krajowa Niezależnego Samorządowego Związku Zawodowego „Solidarność”. Zdaniem wnioskodawców regulacja ta przede wszystkim jest sprzeczna ze sprawiedliwością społeczną. Podstawowy zarzut podniesiony we wniosku dotyczył uwłaszczenia majątku Funduszu Wczasów Pracowniczych, zwanego dalej FWP, na rzecz Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, zwanego dalej OPZZ, nie będącego sukcesorem prawnym po Zrzeszeniu Związków Zawodowych (CRZZ).

⁵⁴ Porównaj orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 11/96, OTK ZU, nr 6/1996, s. 524 oraz K 1/97, OTK ZU, nr 5-6/1997, s. 475 i n.

„zasady sprawiedliwości społecznej do członków związków zawodowych, z uwzględnieniem faktycznego zróżnicowania siły, pozycji i znaczenia poszczególnych związków (tzw. proporcjonalna równość, czy równość szans)”⁵⁵. Zasady sprawiedliwości zakazują przecież faworyzowania i uprzywilejowania jednego tylko związku w stosunku do innego o podobnej pozycji i znaczeniu. Na podstawie tego uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny uznał art. 7 ust. 1, 2 i 4 ustawy z 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zamianie niektórych ustaw⁵⁶ za niezgodne z art. 2 Konstytucji.

Wspomniana wyżej „proporcjonalna równość” i „równość szans” doznaje szczególnego wzmocnienia wówczas, gdy chodzi o sprawiedliwe i równe potraktowanie osób – członków związków co do korzystania z majątku b. Funduszu Wczasów Pracowniczych (dalej FWP). Kwestionowane przepisy ustawy przekazując majątek FWP tylko jednej centrali związkowej – Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych (dalej OPZZ), powodują tym samym uprzywilejowanie jednej centrali związkowej spośród wszystkich związków zawodowych. Takie uprzywilejowanie, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, byłoby dopuszczalne tylko wtedy, jeśli przemawiałyby za tym szczególne argumenty: racjonalność, proporcjonalność i związek z innymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi⁵⁷. Obok OPZZ istnieją inne związki zawodowe o porównywalnej pozycji i znaczeniu, dlatego wyróżnienie jednej organizacji oznacza jej faworyzowanie. Ponadto, FWP realizował interesy ogółu pracowników i uwłaszczenie wyłącznie jednej organizacji związkowej całym majątkiem Funduszu Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej przede wszystkim dlatego, że „ustawodawca ignorując kwestię własności, nie uwzględnił, że majątek w sensie ekonomicznym powstał w celu zaspokajania potrzeb wszystkich pracowników”⁵⁸.

Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach bardzo często posługuje się pojęciem sprawiedliwości dystrybtywnej. Rozróżnienie sprawiedliwości rozdzielczej wydaje się konieczne z punktu widzenia charakteru i funkcji konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej.

Podział na sprawiedliwość dystrybtywną i kommutatywną wprowadził już Arystoteles. Według niego sprawiedliwość dystrybtywna występuje przy

⁵⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 VI 1998 r., sygn. akt K 34/97, OTK ZU, nr 4/1998, poz. 49, s. 290.

⁵⁶ DzU, nr 82, poz. 518.

⁵⁷ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego – sygn. akt K 10/96, OTK ZU, nr 4/1996, poz. 33.

⁵⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 VI 1998 r., sygn. akt K 34/97, OTK ZU, nr 4/1998, poz. 49, s. 290.

rozdziale dóbr między ludźmi⁵⁹. Podobne określenia znajdziemy we współczesnej literaturze przedmiotu. Na przykład W. Sadurski twierdzi, że reguluje ona podział dóbr między członków społeczności lub grupy, przy czym dobra te mają charakter „publiczny”, związany z funkcjonowaniem społeczeństwa lub grupy jako całości⁶⁰.

O założeniach koncepcji sprawiedliwości dystrybtywnej w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego była już mowa. Koniecznym jest jednak przypomnienie, iż według Trybunału założeniem sprawiedliwości dystrybtywnej jest idea jednakowego traktowania wszystkich ludzi w obrębie określonej kategorii (klasy). Być sprawiedliwym to jednakowo traktować istoty równe z pewnego punktu widzenia, tj. mające tę samą cechę istotną dla danej kategorii (klasy) ludzi.

Z zasadą sprawiedliwości rozdzielczej związana jest zasada relewantności, o czym była już mowa wcześniej, oraz zasada proporcjonalności. W ocenie Trybunału zasada proporcjonalności w szerokim ujęciu kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego dla jego osiągnięcia. W literaturze przedmiotu w odniesieniu do działalności organów prawodawczych, zasadę proporcjonalności postrzega się na drodze respektowania przez ustawodawcę zasady adekwatności; spośród możliwych i zarazem legalnych środków działania należy wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu⁶¹.

Podjmując kwestię oceny zgodności przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania z zasadą proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny uznał, iż najpierw należy rozstrzygnąć trzy kwestie: po pierwsze, czy dana regulacja jest właściwa dla osiągnięcia zamierzonych przez ustawodawcę skutków, po drugie, czy jest ona niezbędna dla ochrony i realizacji danego interesu publicznego, z którym jest związana, i wreszcie po trzecie, czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nakładanych na obywatela⁶². Zasada proporcjonalności musi być uwzględniana przede wszystkim przy ingerencji ustawodawcy w sferę praw i wolności jednostki, ale zasada ta obowiązuje również w odniesieniu do regulacji dotyczących sfery samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

⁵⁹ Por. Arystoteles, *Etyka nikomahejska*, ks. V, przekł. D. Gromska, Warszawa 1982, s. 168; także rozdz. I niniejszej pracy.

⁶⁰ Por. W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości...*, s. 10.

⁶¹ Por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 XI 1996 r., sygn. akt, K 27/95, OTK ZU, nr 6/1996, poz. 50, oraz z 31 I 1996 r., sygn. akt K 9/95, OTK ZU, nr 1/96, poz. 2.

⁶² Por. uzasadnienia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 XI 1996 r., sygn. akt K 27/95, OTK 50/1996, nr 6(9), s. 440, oraz orzeczenia z 26 IV 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 12/1995, cz. I, oraz orzeczenia z 9 I 1996 r., sygn. akt K 18/95.

Ze sprawiedliwością dystrybutywną nierozzerwalnie związany jest problem rozdziału dóbr i preferencji grupowych. Problem rozdziału dóbr musi być bowiem rozpatrywany przez pryzmat zasad sprawiedliwości, sprawiedliwość zaś jest przede wszystkim zasadą rządzącą rozdziałem dóbr. Trybunał Konstytucyjny potwierdził to w orzeczeniu z 22 sierpnia 1990 r., rozpatrując sprawę szczególnych uprawnień emerytalnych i rentowych⁶³. W sprawie tej, nim stała się przedmiotem obrad Trybunału, Senat 17 maja 1990 r. podjął uchwałę, w której uznał za uzasadnione zniesienie uprzywilejowania osób piastujących stanowiska kierownicze⁶⁴. Trudna sytuacja finansowa państwa nie dopuszcza utrzymywania jakichkolwiek przywilejów w stosunku do grupy osób pełniących szczególne funkcje w życiu państwowym. W ocenie Senatu zasady państwa prawnego, urzeczywistniającego ideały sprawiedliwości społecznej, przemawiają za weryfikacją przywilejów, które w opinii społecznej nie zasługują na utrzymanie.

Trybunał Konstytucyjny uznał, iż słusznie stwierdził Senat w powoływanej wyżej uchwale, że sprawiedliwość jest właściwością zasad dystrybutywnych i porównawczych. Potwierdził tę opinię W. Sadurski. Według niego, specjalnego znaczenia, z czym zgodził się także Trybunał, nabiera rozdział dóbr w sytuacji względnego niedostatku. Dotyczy to także szczególnych uprawnień emerytalnych i rentowych. W sprawie rozpatrywanej przez Trybunał uprawnienia te zostały przyznane grupie osób w myśl jednej z formuł sprawiedliwości Perelmana „każdemu według jego pozycji”. Wyodrębnienie pewnej określonej kategorii osób zgodnie z tą formułą polega na przedstawieniu pewnych osób, należących do tej kategorii, jako wyjątkowe, domagające się przywilejów. Perelman uznał, że ta formuła sprawiedliwości „to formuła arystokratyczna: bo głoszą ją i zaciekle bronią ci, którzy z niej korzystają”⁶⁵. Wyodrębnienie takiej kategorii osób, w ocenie Trybunału, nie ma nic wspólnego z referencjami grupowymi, które mają na celu na przykład wyrównanie społecznych krzywd czy upośledzeń. „W takim bowiem wypadku istnieje związek między kryterium wyodrębnienia danej grupy, a jej odrębnym traktowaniem przez prawo”⁶⁶.

Także w literaturze przedmiotu istnieje pogląd, którego zwolennicy opowiadają się za rozróżnieniem wyodrębnienia odpowiadającego poczuciu sprawiedliwości i wyodrębnienia opartego na arbitralności⁶⁷.

⁶³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 7/90.

⁶⁴ Są to osoby wymienione w art. 56–58 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

⁶⁵ Por. Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959, s. 26.

⁶⁶ Orzeczenie K 7/90, s. 54.

⁶⁷ Według W. Sadurskiego „systemy prawne powinny być regulowane przez zasady sprawiedliwości, które domagają się równego traktowania i odrzucenia arbitralności”. W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości...*, s. 78. Por. także teorię sprawiedliwości J. Rawlsa prezentowaną w rozdz. I niniejszej pracy.

Zasady sprawiedliwości społecznej, w tym sprawiedliwości rozdzielczej, są podstawowym założeniem systemu ubezpieczeń społecznych. Występują one najczęściej w postaci powoływanej już wielokrotnie formuły „każdemu według jego pracy”. Oznacza to, że świadczenia przyznawane są według pracy; odnosi się to głównie do emerytów. W przypadku podziału świadczeń zastosowanie znajduje także formuła „każdemu według potrzeb”. Ma ona zastosowanie w szczególności w stosunku do osób pobierających renty inwalidzkie, renty rodzinne, renty powypadkowe.

Z analizy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż zasady sprawiedliwości w systemie ubezpieczeń społecznych realizowane są z uwzględnieniem jego funkcji redystrybucyjnej. Polega ona „na określonym spłaszczeniu wysokości świadczeń na korzyść osób posiadających niską podstawę wymiaru świadczeń i na niekorzyść osób posiadających wysoką podstawę wymiaru świadczeń”⁶⁸. Według W. Szuberta uzasadnieniem tak rozumianej funkcji redystrybucyjnej ubezpieczeń jest zasada solidarności społecznej, nakazująca rozłożenie ciężaru świadczeń na szerszą zbiorowość osób objętych zakresem ubezpieczeń społecznych⁶⁹.

Trybunał Konstytucyjny zasady sprawiedliwości społecznej, właśnie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, łączy z regułą proporcjonalności. Dla przykładu – obniżenie wysokości świadczeń w stosunku do osób posiadających wysoką podstawę wymiaru wymaga uwzględnienia zasady proporcjonalności wymiaru świadczeń do wysokości składki, tj. udziału ubezpieczonego w gromadzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Trybunał Konstytucyjny przyjął w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r. tezę (podzielając opinię powołanych w tej sprawie biegłych), że wysokość tych świadczeń powinna być w przybliżeniu odpowiednia do osobistego udziału ubezpieczonego w tworzeniu funduszu ubezpieczeń, a w każdym razie nie powinna nadmiernie odbiegać od tego udziału. Zasada proporcjonalności w tym ujęciu, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, harmonizuje z zasadą proporcjonalności w formule podziału według zasług i znajduje w niej swoje uzasadnienie, a także w konwencjach MOP, w tym ratyfikowanych przez Polskę konwencjach nr 35 (art. 7), nr 37 (art. 7), nr 39 (art. 9)⁷⁰.

W powoływanym wyżej orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny uznał także, że zasady sprawiedliwości społecznej wymagają przyznania określonych preferencji dla tych ubezpieczonych, którzy zatrudnieni byli w szczególnie trudnych warunkach pracy, lub szczególnie trudnym charakterze, jeżeli ich wkład pracy nie mógł być należycie uwzględniony w postaci wyższej podstawy wymiaru świadczeń, zależnej od wysokości wynagrodzenia (dochodu). Okreś-

⁶⁸ Orzeczenie z 11 II 1992 r., K 14/91, OTK 7/1992, cz. I, s. 93–148.

⁶⁹ Por. W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 63.

⁷⁰ Orzeczenie z 11 II 1992 r., sygn. akt K 14/91, OTK 7/1992, cz. I, s. 132–133.

lone preferencje należą się także tym ubezpieczonym, którzy zostali inwalidami z powodu wypadków przy pracy lub chorób zawodowych, pod warunkiem, że prawo nie przewiduje dla nich szczególnej rekompensaty.

Zdaniem Trybunału „zasada sprawiedliwości społecznej” wymaga ochrony tych świadczeniobiorców, którzy otrzymują najniższe świadczenia i nieco wyższe od nich świadczenia, nawet gdyby z reguł obliczania podstawy wymiaru wynikało, że mają one być niskie. W takiej sytuacji zasada proporcjonalności powinna być „skorygowana na rzecz konstytucyjnej zasady sprawiedliwości”, realizowanej zgodnie z formułą „każdemu według jego potrzeb” i stosownie do redystrybucyjnej funkcji ubezpieczeń społecznych.

W literaturze przedmiotu istnieje pogląd, według którego tak przedstawione rozumienie zasad sprawiedliwości społecznej w połączeniu z zasadą równości wymaga „przyjęcia reguły dyskryminacji pozytywnej, czyli aktywnego preferowania w celu doprowadzenia do faktycznej równości sytuacji”⁷¹.

Istotne dla przedstawienia treści zasad sprawiedliwości społecznej jest uzasadnienie podstaw i sposób rozdziału świadczeń dla bezrobotnych. Zasady sprawiedliwości społecznej w odniesieniu do problemów społecznych, jakie niesie za sobą zjawisko bezrobocia, rozumieć należy jako zasadę postępowania w stosunkach między grupami społecznymi, w tym wypadku między najszerszą grupą społeczną, wspólnotą narodową reprezentowaną przez państwo, a kategorią ludzi bezrobotnych. Nakazem postępowania jest tutaj obowiązek państwa w sferze jego działalności socjalnej zapewnienia jednostce będącej bez pracy warunków realizacji jej prawa do egzystencji i wolności z uwagi na niezbywalną, przyrodzoną godność człowieka. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że służące temu zabezpieczenie społeczne, gwarantowane przez państwo bezrobotnym, powinno wyrażać się w zabezpieczeniu im minimum socjalnego⁷². Podobne co do treści jest orzeczenie z 1 czerwca 1993 r., w którym Trybunał odwołał się do formuły sprawiedliwości „podziału według potrzeb” rozumianych jako potrzeby podstawowe, których zabezpieczenie w szczególności w przypadku jedynych żywicieli rodziny, jest obowiązkiem państwa⁷³.

W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny uznał, że „zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej” zasiłek dla bezrobotnych powinien być przyznawany osobom zdolnym do pracy i gotowym do jej podjęcia w ramach stosunku pracy, lecz pozbawionym z braku pracy możliwości jej podjęcia. Zasiłek powinien służyć zatem łagodzeniu ekonomicznych skutków bezrobocia i zapewnić godziwy poziom życia osobom nie mogącym kontynuować

⁷¹ M. Wyrzykowski, *Przepisy utrzymane w mocy. Rozdział 1, art. 1*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 59.

⁷² Por. orzeczenie z 13 VII 1993 r., sygn. akt K 7/92, OTK 7/1993, s. 266.

⁷³ Orzeczenie z 1 VI 1993 r., P 2/93, OTK 20/1993, s. 229.

zatrudnienia, mimo że osoby te gotowe są podjąć pracę⁷⁴. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego pozbawienie prawa do otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych grupy bezrobotnych o identycznych cechach jak inni bezrobotni, z przyczyn od nich niezależnych (np. pozostawanie we wspólnym gospodarstwie domowym z małżonkiem osiągającym określone dochody) różnicuje bezrobotnych. Wprowadzenie dodatkowych kryteriów różnicujących bezrobotnych jest naruszeniem zasady równości. Należy przyjąć jednoznacznie, że albo prawa bezrobotnych będą jednakowe, a kryterium relewantnym będzie status bezrobotnego (wynika to z celów ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu), albo też zostaną wprowadzone dodatkowe kryteria różnicujące, które godzą w zasadę równości. Jedynym usprawiedliwieniem tego różnicowania jest konieczność wspierania tylko tych, którzy nie mają żadnych źródeł dochodu. Trybunał w orzeczeniu tym uznał, że dodatkowe różnicowanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych naruszają zasadę równości i sprawiedliwości społecznej.

W dorobku orzeczniczym Trybunału Konstytucyjnego są również takie orzeczenia, które zawierają rozważania dotyczące relacji między zasadami sprawiedliwości społecznej a innymi zasadami sformułowanymi w Konstytucji. Jedno z takich orzeczeń rozważa zależności między zasadami sprawiedliwości społecznej a zasadą pełnej ochrony prawa własności⁷⁵. W orzeczeniu tym Trybunał porównywał stosunek między art. 7, który proklamuje „zasadę pełnej ochrony prawa własności w zakresie swobody korzystania z rzeczy (pobierania z niej pożytków i rozporządzania nią)”, a art. 1 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r., proklamujących zasadę państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. W orzeczeniu tym Trybunał orzekł, że powoływany wyżej art. 1, który zawiera w sobie między innymi zasadę dobra ogółu (interesu ogólnego), stwarza podstawy do ograniczenia prawa własności – swobody korzystania z rzeczy – z punktu widzenia interesu ogólnego. Jednakże, zdaniem Trybunału, dyskusja nad kolizją tych zasad musi dotyczyć poszczególnych sytuacji. Powołał się tu na wcześniejsze orzeczenia, w których akcentował konieczność adekwatnych odszkodowań za ograniczenie bądź wywłaszczenie mienia, sprzeciwiając się ustawodawstwu rozkładającemu odszkodowanie na wiele rat, co z uwagi na inflację powodowałoby pozorność odszkodowania.

W innym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego czytamy: „Konstytucyjna zasada ochrony własności chroni przede wszystkim tego właściciela, któremu majątek zabrano, a nie ten podmiot, który wzbogacił się przyznanym mu

⁷⁴ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 6 IV 1993 r., K 7/92, OTK 7/1993, cz. I, s. 82.

⁷⁵ Orzeczenie z 20 IV 1993 r., sygn. akt P 6/92, OTK 8/1993, cz. I, s. 89.

majątkiem w sposób niesprawiedliwy, a więc niezgodny z art. 1 Konstytucji RP”⁷⁶.

Dość specyficznym w uzasadnieniu jest orzeczenie w sprawie odpowiedzialności państwa za straty poniesione przez osoby, które dokonały przedpłat na samochody w 1981 r.⁷⁷ W sprawie tej nie dotrzymano warunków umowy wobec dokonujących przedpłat, a w ocenie Trybunału za okoliczności te nie ponosi odpowiedzialności ani Polmozbyt – przedsiębiorstwo państwowe, ani bank państwowy. W powoływanym orzeczeniu czytamy, iż przedpłaty na samochody „nie jest to takie dobro, któremu należy zapewnić najdalej idącą ochronę, wykładając [...] środki z budżetu państwa na pełne pokrycie straty wierzyciela-nabywcy, z którym Skarb Państwa nie pozostawał w stosunku zobowiązaniowym. Poprzez danie pierwszeństwa temu prawu wskutek wyłożenia kosztem całego społeczeństwa środków na pełne pokrycie straty doszłoby do niemożliwości dofinansowania innych niezmiernie ważnych celów społeczno-gospodarczych, takich jak budownictwo mieszkaniowe, oświata, produkcja produktów rolnych, i to w dobie kryzysu ekonomicznego. Naruszona zostałaby tym samym niezmiernie ważna i nadrzędna zasada konstytucyjna, a mianowicie wynikająca z art. 1 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej”⁷⁸.

4. NORMATYWNE ZNACZENIE ZASAD SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ ORAZ ZAKRES SWOBODY NORMODAWCY

Art. 2 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. stanowi, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Obowiązkiem ustawodawcy jest więc takie stanowienie prawa, by nie naruszało ono powoływanych wyżej zasad konstytucyjnych.

Problem normatywnego znaczenia zasad sprawiedliwości społecznej nie jest rozstrzygnięty w literaturze i wiąże się nierozzerwalnie z zagadnieniem zależności między normami prawnymi i moralnymi.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego normy prawne powinny mieć oparcie w akceptowanym przez społeczeństwo systemie wartości, w szczególności wtedy, gdy chodzi o wartości podstawowe.

⁷⁶ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 25 II 1992 r., sygn. akt K 4/91, OTK 2/1992, s. 55.

⁷⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 4 XII 1990 r., sygn. akt K 12/90, OTK 7/1990.

⁷⁸ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 4 XII 1990 r., sygn. akt K 12/90, OTK 7/1990, s. 75.

Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że zbiory norm prawnych i norm etycznych nie pokrywają się jednak i tworzą dwa względnie niezależne od siebie kręgi. Norma etyczna nie musi być zgodna z normą prawną, a więc normy prawne nie mają charakteru priorytetowego w stosunku do norm etycznych. W jednym z postanowień Trybunału Konstytucyjnego czytamy, że to „prawo powinno mieć legitymację etyczną. Etyka nie wymaga legitymacji legalistycznej”⁷⁹. Jednakże normy etyczne mogą być przez akt prawny inkorporowane do systemu obowiązującego prawa.

Trudno analizować treści pojęcia „sprawiedliwość społeczna” bez ustalenia związku norm prawnych i norm moralnych, związku prawa i wartości powszechnie w społeczeństwie akceptowanych. Wszak wiadomym jest, że zasady prawa, w tym naczelne zasady konstytucyjne tworzą podstawowe wartości systemu prawnego. Wartości systemu prawa są zaś wartościami uznanymi przez społeczeństwo.

Prof. K. Działocha, sędzia Trybunału Konstytucyjnego, za warunek uznania prawa za obowiązujące w demokratycznym państwie prawa uznaje demokratyczny sposób (tryb) tworzenia prawa oraz realizację zasad i norm Konstytucji państwa. „Demokratyczny sposób tworzenia prawa gwarantuje także realizację społecznie akceptowanego systemu wartości, jako źródła moralnie słusznych norm prawnych, przy zachowaniu niezależności walidacyjnej prawa i moralności”⁸⁰. Uznając Longchampsnowską formułę jedności prawa, normy etyczne (moralne) należą do odrębnego typu norm postępowania społecznego. Gdy treść normy etycznej jest tożsama co do zakresu z regułą prawną, wtedy w płaszczyźnie prawnej, zdaniem K. Działochy, mamy do czynienia z obowiązującą etycznie normą prawną. Normą „dobrego prawa”, „słusznego prawa” – według R. Stammlera, czy „prawego prawa” – według F. Zolla, nazywanego tak dlatego, że ma silne uzasadnienie w systemie wartości⁸¹.

Prof. K. Działocha uważa także, że normy etyczne i związane z nimi oceny mogą służyć dookreśleniu lub modyfikacji (uściśleniu norm prawnych), ale tylko wtedy, gdy normy prawa *expressis verbis* uzależniają obowiązek podejmowania lub niepodejmowania określonych działań od tego, czy są zgodne „z dobrymi obyczajami, zasadami uczciwego obrotu, względami słuszności, społecznym niebezpieczeństwem czynu czy zasadami współżycia społecznego”⁸². Przestrzega także przed ujemnymi społecznie następstwami „zbyt łatwego i nieodpowiedzialnego w istocie rzeczy” nawoływania do

⁷⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 X 1992 r., sygn. akt U 1/92, OTK 38/1992, cz. II, s. 164.

⁸⁰ Zdanie odrębne sędziego TK prof. K. Działochy do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 7 X 1992 r. w sprawie oznaczonej sygnaturą akt U 1/92, OTK 38/1992, cz. II, s. 173–174.

⁸¹ Tamże, s. 177.

⁸² Tamże, s. 178.

nieprzestrzegania prawa niesłusznego (niesprawiedliwego) czy do nieformalnej jego zmiany. W związku z nieprzestrzeganiem niesprawiedliwych postanowień prawa może dojść do osłabienia skuteczności także innych jego postanowień, którym „zarzutu prawa niesprawiedliwego postawić nie sposób lub nawet do ogólnego nieposzanowania porządku prawnego przez obywateli”⁸³.

Inaczej interpretował moc obowiązującą norm etycznych inny sędzia Trybunału Konstytucyjnego – prof. R. Orzechowski. Pisał on, iż moc norm etycznych i ich społeczne oddziaływanie zasadza się na „ugruntowanych przekonaniach o tym co dobre, a co złe oraz o słuszności norm etycznych”⁸⁴. Jego zdaniem norma etyczna zachowuje swój charakter do czasu pozostawania poza systemem norm prawnych. Z chwilą inkorporowania jej do systemu norm prawnych traci charakter normy etycznej.

Te rozważania są bardzo istotne, ponieważ wskazują na stosunek Trybunału Konstytucyjnego do różnego rodzaju norm mających raczej uzasadnienie aksjologiczne niż uzasadnienie etyczne, a które powiązane są z systemem prawnym. Niekiedy wskazuje się na zasady sprawiedliwości społecznej jako zasady moralne szczególnego rodzaju. Jednakże są to teorie nie usystematyzowane i wygłaszane w nauce sporadycznie.

Trybunał Konstytucyjny uznał normatywny charakter zasad sprawiedliwości społecznej. W jego ocenie, Konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnie z wymaganiami o generalnie określonym charakterze, takimi jak zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada zaufania do państwa i prawa, zasada proporcjonalności itp.⁸⁵ Wskazał także, iż obowiązkiem ustawodawcy jest takie stanowienie prawa, by nie naruszało ono ani zasad sprawiedliwości, ani zasady równości jako podstawowych praw konstytucyjnych obywateli⁸⁶.

Do obowiązków państwa należy sprecyzowanie takich „kryteriów podziału dóbr i wyrażenie ich w języku przepisów prawnych, aby dało się na ich podstawie możliwie jednoznacznie ustalić, czy i które kategorie obywateli mają prawo do otrzymania rozdzielanych dóbr, w jakich ilościach dobra te zostały przyznane, na kim spoczywają obowiązki realizacji tych praw i w jaki sposób można dochodzić wypełniania tych obowiązków”⁸⁷. Jednocześnie jest to zobowiązanie dla tych organów państwa, które tę zasadę

⁸³ Zdanie odrębne sędziego TK prof. K. Działochoy do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 7 X 1992 r. w sprawie oznaczonej sygnaturą akt U 1/92, OTK 38/1992, cz. II, s. 182.

⁸⁴ Zdanie odrębne sędziego TK R. Orzechowskiego do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 7 X 1992 r. w sprawie oznaczonej sygnaturą akt U 1/92, OTK 38/1992, cz. II, s. 187.

⁸⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 XI 1996 r., sygn. akt K 27/95, OTK 50/1996, nr 6(9), s. 440.

⁸⁶ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 8 V 1990 r., sygn. akt K 1/90, OTK 2/1990, s. 27.

⁸⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 III 1987r., sygn. akt U 7/87, OTK 1/1988, s. 12.

realizują, do dokonania wyboru hierarchii określonych formuł służących jej realizacji w danej sytuacji regulowanej prawem⁸⁸. Nakłada to także na Trybunał Konstytucyjny obowiązek oceny wyborów dokonywanych przez organy państwa⁸⁹. Trybunał dokonał takiej oceny wielokrotnie; stwierdził między innymi, że:

1) formuła „każdemu według potrzeb” ma pierwszeństwo przed formułą „każdemu według pracy” w odniesieniu do rent inwalidzkich⁹⁰;

2) przedłużenie z 5 do 10 lat okresu zatrudnienia wymaganego do przyznania renty inwalidzkiej ogranicza sprawiedliwy dostęp do uprawnień rentowych⁹¹;

3) zasady sprawiedliwości społecznej uzasadniają takie zróżnicowanie prawa do emerytur i rent pracowniczych, które wynika z wkładu pracy i związanej z tym wysokości składki na fundusz ubezpieczeń społecznych oraz długości okresu zatrudnienia, z korektą na rzecz szerszego uwzględnienia zasady podziału według potrzeb w odniesieniu do rent inwalidzkich⁹²; inne zróżnicowania wymagają uzasadnienia ze względu na obiektywne przesłanki społeczno-ekonomiczne⁹³;

4) w sprawie tzw. przedpłat samochodowych, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego danie pierwszeństwa prawu rekompensaty materialnej wskutek wyłożenia kosztem całego społeczeństwa środków z budżetu na pełne pokrycie strat doprowadziłoby do niemożliwości dofinansowania innych niezmiernie ważnych celów społeczno-gospodarczych, tym samym naruszone zostałyby zasady sprawiedliwości społecznej⁹⁴;

5) zgodnie z zasadami sprawiedliwości społecznej zasiłek dla bezrobotnych przyznawany być powinien osobom zdolnym do pracy i gotowym do jej podjęcia w ramach stosunku pracy, lecz pozbawionym możliwości jej podjęcia z powodu braku pracy; zasiłek powinien łagodzić ekonomiczne skutki bezrobocia i zapewnić godziwy poziom osobom uznanym za bezrobotnych⁹⁵;

6) nie byłoby zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej, aby majątek PZPR nabyty w sposób sprzeczny z zasadami państwa demokratycznego i często w sposób niezgodny z prawem, mógł stać się przedmiotem swobodnej dyspozycji najwyższego organu PZPR; jednocześnie zasada ta nie stała na przeszkodzie, aby uznać skutki „uchwały XI Zjazdu PZPR” w odniesieniu

⁸⁸ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 30 XI 1988 r., sygn. akt K 1/88, OTK 6/1988, s. 98.

⁸⁹ Tamże.

⁹⁰ Tamże.

⁹¹ Tamże, s. 99.

⁹² Tamże.

⁹³ U 7/87, OTK 1/1988.

⁹⁴ K 12/90, OTK 7/1990, s. 77.

⁹⁵ K 7/92, OTK 7/1993, cz. I, s. 82.

do kwot pochodzących ze składek członkowskich; „zasada sprawiedliwości społecznej”, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przemawia przeciw sukcesji Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej w stosunku do PZPR⁹⁶.

Przyjęte w Konstytucji RP w określonym kształcie zasady, skierowane do ustawodawcy, nakładają zarazem na Trybunał Konstytucyjny obowiązek badania zgodności ustaw z zakreślonymi konstytucyjnie granicami swobody ustawodawczej.

Podsumowując należy jeszcze raz wskazać, że prawidłowa realizacja zasad sprawiedliwości (oraz zasady równości) wymaga, w pewnych sytuacjach, kształtowania w sposób zróżnicowany praw i obowiązków poszczególnych obywateli. W zależności od podmiotowego i przedmiotowego zakresu poszczególnych regulacji ustawowych, sfera praw i obowiązków obywateli może, a czasem powinna być kształtowana w sposób odmienny. Istnieje zatem prawo ustawodawcy do odmiennego kształtowania sfery praw i obowiązków określonej kategorii podmiotów pod warunkiem, że te odmiennie (niejednakość dla wszystkich) zasady będą oparte na istniejących między poszczególnymi kategoriami podmiotów odmiennościach w ich sytuacji faktycznej. Pogląd taki utrwaliło orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁹⁷.

W orzecznictwie Trybunału wyrażony został także pogląd, według którego „Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, a w przypadku zarzutu sprzeczności ustaw z wymaganiami konstytucyjnymi pod adresem ustawodawcy o tak ogólnym charakterze, jak zasada państwa prawnego”, czy, jak sądzę, zasady sprawiedliwości społecznej, Trybunał „interweniuje tylko w wypadkach, gdy ustawodawca przekroczył zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie tych zasad jest ewidentne”⁹⁸.

5. UWAGI KOŃCOWE

Trybunał Konstytucyjny, jak wielokrotnie to już podkreślałam, winien być strażnikiem zgodności przepisów prawa z zasadami wyrażonymi w Konstytucji. Powinien być „Trybunałem wiarygodności prawa”⁹⁹. Jego zadaniem jest „urealnienie pojęcia konstytucyjności prawa i zagwarantować pewność obywateli, że przepisy prawne, które są do nich stosowane, mają legalne, konstytucyjne pochodzenie”¹⁰⁰.

⁹⁶ K 3/91, OTK 1/1992, cz. I, s. 38.

⁹⁷ Por. m. in. uzasadnienia orzeczeń o sygn. akt U 7/87, oraz K 8/94.

⁹⁸ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 I 1996 r., sygn. akt K 18/95, OTK ZU, nr 1, poz. 1, s. 18.

⁹⁹ Por. M. Domagała, *Kontrola zgodności prawa z konstytucją w europejskich państwach socjalistycznych*, Warszawa 1986 r., s. 167.

¹⁰⁰ Tamże.

Wyeksponowanie zasad prawnych wyrażonych w Konstytucji to tylko część katalogu powinności Trybunału. Winien on nie tylko powoływać je w swych orzeczeniach, ale także określać ich treść. Czyni to również w odniesieniu do zasad sprawiedliwości społecznej.

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądem istnieje ścisły związek między sprawiedliwością a równością w prawie (przy czym „sąd o równości w prawie jest pochodną sprawiedliwości”). Niemożliwym jest przytoczenie poglądów Trybunału na treść zasad sprawiedliwości społecznej w oderwaniu od zasady równości.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli w podziale dóbr (przyznawaniu praw) i związanym z tym podziałem wśród podmiotów prawa występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówności. Sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów. Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, zdaniem Trybunału, że równych należy traktować równo, a podobnych traktować podobnie, z tym, że w tym drugim przypadku powinno się uwzględniać, w jakim stopniu u poszczególnych podmiotów (kategorii osób) występują pewne cechy, które powinny być brane pod uwagę w procesie rozdziału pewnych dóbr (praw). Zasada ta zakłada istnienie proporcji między istotnymi cechami poszczególnych kategorii osób a należnym im traktowaniem (zasada relewantności).

Z analizy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika zatem, że zasada równości polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w stopniu równym mają być traktowane równo, to znaczy bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących, co oznacza także – sprawiedliwie.

Innymi słowy, wszelkie odstępstwa od równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach. Oczywiście, argumenty te muszą spełniać pewne warunki. Po pierwsze, muszą mieć charakter relewantny, to znaczy zróżnicowania te muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny. I po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi zasadami czy wartościami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Zasady sprawiedliwości społecznej zajmują tu szczególne miejsce. Jeżeli zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy ich urzeczywistnieniu, to generalnie zróżnicowania takiego nie można uznać jako dyskryminującego lub faworyzującego. Zostanie natomiast za takowe uznane, jeżeli nie znajduje uzasadnienia w zasadach sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasada równości wpływa jak gdyby z zasad sprawiedliwości społecznej lub też, jak to określa Trybunał Konstytucyjny, zasady te w znacznym stopniu nakładają się na siebie.

ROZDZIAŁ V

ZASADY SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ A WYBRANE ZASADY PRAWA KONSTYTUCYJNEGO

Art. 2 Konstytucji RP zawiera w swej treści nakaz realizacji przez demokratyczne państwo prawne zasad sprawiedliwości społecznej. Można odczytać to jako zobowiązanie do odpowiedniego kształtowania prawodawstwa, ale nie tylko. Wszak zasady te tworzą cały system założeń i wartości, które muszą być realizowane i respektowane we wszystkich sferach działalności państwa.

Państwo prawne jest „najskuteczniejszą gwarancją państwa demokratycznego, a w państwie demokratycznym [...] demokratyczny tryb stanowienia prawa zapewnia przydanie mu wartości mogących liczyć na szeroką akceptację społeczną”¹. Usytuowanie tych terminów („demokratyczne państwo prawne” i „zasady sprawiedliwości społecznej”) pociąga za sobą konsekwencje zarówno polityczne, jak i normatywne. Art. 2 Konstytucji RP jest wręcz zwięzłą charakterystyką systemu polityczno-społecznego państwa polskiego. W Konstytucji zostało zapisanych jeszcze szereg innych zasad, które odnoszą się do instytucji ustrojowych i praw obywatelskich. Sądzę, że zasad sprawiedliwości społecznej nie można traktować w oderwaniu od innych konstytucyjnych zasad.

Interpretacja zasad sprawiedliwości społecznej pozostaje w ścisłym związku z systemem zasad i wartości przyjętym w Konstytucji RP. Kierunek aksjologiczny wskazany w ustawie zasadniczej uwarunkowuje interpretację zasad sprawiedliwości społecznej.

Jednym z zadań zasady demokratycznego państwa prawnego jest urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej. Ta zaś wpływa korygująco na zasadę równości. Jednocześnie zasady sprawiedliwości społecznej nie mogą być utożsamiane z pełną gwarancją i realizacją praw socjalnych dla każdego. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 25 lutego 1997 r.² stwierdził,

¹ W. Sokolewicz, *Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne (Uwagi na tle ustawy z 29 XII 1989 o zmianie Konstytucji)*, Państwo i Prawo 1990, nr 4, s. 23.

² Orzeczenie z 25 II 1997 r., sygn. akt K 21/95.

że nie ma podstawy, aby przyjmować „przewagę socjalnego punktu widzenia na kwestie urzeczywistnienia zasad sprawiedliwości społecznej, rozumianego jako postulat maksymalnego zaspokojenia istniejących potrzeb społecznych [...] nad innymi kryteriami sprawiedliwości społecznej”. Urzeczywistnienie tych zasad nie prowadzi do zakwestionowania założeń gospodarki rynkowej, swobody działalności gospodarczej czy zasady równości. Dlatego za istotne uznałam podjęcie próby skonfrontowania zasad sprawiedliwości społecznej z treścią i mechanizmami realizacji zasady społecznej gospodarki rynkowej, równości oraz demokratycznego państwa prawnego.

1. ZASADA DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO I ZAUFANIA OBYWATELI DO PAŃSTWA A ZASADY SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ

Państwo prawne to nie tylko państwo praworządne³, to także określona filozofia państwa i rządzenia, „paradygmat jego budowy oraz zasięgu i sposobów urzeczywistniania przez nie władzy”⁴. Władzę w demokratycznym państwie sprawują organy o hierarchicznej strukturze, posiadające demokratyczną legitymizację. Państwo prawne to państwo posiadające spójny, wewnętrznie niesprzeczny i zhierarchizowany system prawa. Przy czym prawo to winno, w swej treści i zakresie, być stanowione i stosowane z poszanowaniem podstawowych praw i wolności człowieka – obywatela. Urzeczywistnienie sprawiedliwości społecznej, jako jeden z celów państwa, interpretować należy jako obowiązek wypełniania treścią i konkretyzacji demokratycznego oraz prawnego charakteru państwa⁵.

W myśl zasady demokratycznego państwa prawnego prawo w państwie powinno być stanowione „w demokratycznych procedurach z poszanowaniem określonych dóbr obywateli”⁶. Ustalając procedury oraz dobra, które powinny być chronione, zdaniem P. Tulei, należy się odwołać do określonych doktryn polityczno-prawnych, na gruncie których opracowana została doktryna państwa prawnego⁷.

³ Wielostronną analizę pojęcia praworządności przedstawił J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, s. 7–61. Por. Także M. Kordela, *Państwo praworządne i państwo prawa – stosunek pojęć*, [w:] *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa*, Katowice 1992, s. 418–419; A. Kubiak, *Państwo prawne – idea, postulat, dylematy*, Państwo i Prawo 1991, z. 7, s. 17.

⁴ W. Sokolewicz, *Rzeczpospolita Polska...*, s. 24.

⁵ Tamże, s. 27.

⁶ P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 11–27.

⁷ Tamże, s. 13.

Jednym z celów demokratycznego państwa prawnego jest realizacja – urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej. Według niektórych przedstawicieli nauki rodzi to skutki dla określenia możliwych form aktywności państwa⁸. Oznacza to w danym wypadku tyle, co wymóg uzyskania przyzwolenia społecznego⁹.

Porównując stworzone w nauce światowej definicje państwa prawnego prof. Wyrzykowski stwierdził, że celem państwa prawnego jest „rozwój i umacnianie sprawiedliwości (Herzog, Peters) oraz wola i zdolność do ochrony obywatela przed samowolą władzy (Peters); państwo prawne powinno mieć charakter państwa konstytucyjnego, zaś prawa i wolności obywatelskie powinny mieć charakter praw zasadniczych (podstawowych), co oznacza w przypadku wolności obywatelskich, że statuują one zasadniczo nie ograniczoną wolność w stosunku do państwa i zasadniczo ograniczoną możliwość władczego oddziaływania państwa na obywateli (Huber); państwo prawne samo określa granice swych realizacji wobec obywateli, przekształcając tym samym stosunki między wspólnotą państwową a jednostką w stosunki prawne (Ross); państwo prawne jest ucieleśnieniem ochrony wolności osobistej i politycznej obywateli i charakteryzuje się powściągliwością (miarkowaniem) działań władzy państwowej, której wszystkie podmioty wykonują swe funkcje (kompetencje) opierając się na normach prawnych (Scheuner); decydujące dla państwa prawnego jest prawo nadające miarę i formę całemu życiu w ramach państwa (Hesse); w materialnym państwie prawnym gwarantowana jest sfera wolności i odpowiednie ograniczenie zadań państwa (Zacher); państwo prawne jest porządkiem (strukturą), w którego ramach politycznie dojrzałe społeczeństwo samo się ogranicza (Kägi); w państwie prawnym porządek prawny odpowiada określonym wymagom (Doehring)”¹⁰.

Literatura prawnicza dotycząca problematyki demokratycznego państwa prawnego jest bardzo bogata¹¹. Istnieje duża różnorodność zarówno definicji,

⁸ W. Sokolewicz, *Rzeczpospolita Polska...*, s. 27.

⁹ Tamże, s. 27.

¹⁰ M. Wyrzykowski, *Przepisy utrzymane w mocy. Rozdział 1, art. 1*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 7.

¹¹ M. Pietrzak, *Demokratyczne państwo prawne*, Przegląd Humanistyczny 1989, nr 6; J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, Państwo i Prawo 1990, nr 6; *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1992; D. Beetham, K. Boyle, *Demokracja: pytania i odpowiedzi*, Toruń 1996; M. Bankowicz, *Model współczesnej demokracji*, Ad Meritum 1995, nr 2, s. 7–11; A. Kołakowski, *Rodowód demokracji*, Społeczeństwo Otwarte 1995, nr 12, s. 41–45; J. Tomasiewicz, *Demokracja po polsku*, Społeczeństwo Otwarte 1996, nr 3; T. Mann, *Demokracja*, Przegląd Polityczny 1996, nr 30, dodatek, s. I–VIII.; P. Kaczorowski, *Państwo i demokracja*, Przegląd Polityczny 1997, nr 33/34, s. 138–140; *Demokratyczne modele ustrojowe*

jak i koncepcji państwa prawnego. Cytowany już prof. Wyrzykowski wskazuje na pewne wspólne elementy pojęcia „demokratyczne państwo prawne” i jego konstytutywne cechy. Zasadnicze znaczenie ma tu godność człowieka i jego wolność „jako podstawowe elementy systemu praw i wolności obywatelskich” oraz „system skutecznej ochrony tej wolności przed naruszeniem ze strony władzy państwowej”¹². Warunkiem koniecznym, zdaniem profesora, jest tu „uznanie roli prawa jako fundamentu relacji między jednostką a państwem [...], przestrzeganie zasady podziału funkcji między organy państwa i związanej z nią bezpośrednio zasady miarkowania zakresu oraz intensywności ingerencji władzy państwowej w sferę życia społecznego, w szczególności w sferę życia jednostki. Realizacja tych warunków powinna tworzyć przesłanki optymalnej realizacji zasady sprawiedliwości indywidualnej i społecznej w państwie”¹³.

W literaturze przedmiotu znany jest podział na demokrację materialną i formalną. Wśród warunków demokracji materialnej wyznaczających treść prawa wymienia się najczęściej: ochronę godności człowieka, autonomii, ochronę praw i wolności gwarantowanych przez międzynarodowe paktory praw człowieka. Katalog i waga przypisywana tym czynnikom określa „koncepcję ideału sprawiedliwości, względnie warunków jego realizacji, i wskazuje na wielość opcji w ramach wizji polityczno-prawnych”¹⁴.

Zasady sprawiedliwości społecznej wyznaczają więc treściowo koncepcję demokratycznego państwa prawnego. W tym sensie, zdaniem prof. Wróblewskiego, są one częścią ideału prawno-politycznego, którego treść wymaga doprecyzowania.

Podstawowym elementem państwa prawnego jest prymat praw; oznacza to pierwszeństwo reguł prawnych przed innymi regułami postępowania. Pierwszeństwo to nie wyklucza jednak wpływu innych reguł, na przykład politycznych czy moralnych, na proces tworzenia czy stosowania prawa. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, prof. E. Łętowskiej, współczesne państwo prawne powinno być państwem, w którym obowiązujące prawo jest neutralne politycznie i światopoglądowo, a jednocześnie umożliwia

w rozwiążaniach konstytucyjnych, red. S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997; A. Zoll, *Demokratyczne państwo prawa*, Civitas 1997, nr 1; F. Ryszka, *Demokratyczne państwo prawa*, Myśl Socjaldemokratyczna 1996, nr 2, s. 5–23.; *L'Etat de droit et la sécurité juridique*, red. M. Lesage, J. Łętowski, Warszawa 1996; K. Działocha, W. Gromski, *Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny*, Państwo i Prawo 1995, nr 3, s. 4–16; *Demokratyczne państwo prawne. Aksjologia, struktura, funkcje. Studia i szkice*, red. H. Rot, Wrocław 1994.

¹² M. Wyrzykowski, *Legislacja – demokratyczne państwo prawne – radykalne reformy polityczne i gospodarcze*, [w:] *Tworzenie prawa...*, s. 40.

¹³ Tamże, s. 40.

¹⁴ J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii...*, s. 15.

pełną realizację szerokiego spektrum wartości politycznych, moralnych, religijnych. Przy poszanowaniu zasad demokratyzmu¹⁵.

Rzecznik I kadencji w swych wystąpieniach opowiadał się wyraźnie za uznaniem prymatu prawa jako podstawowej zasady państwa prawnego¹⁶. Rzecznik II kadencji stwierdził w jednym z udzielonych wywiadów, że „demokratycznemu państwu prawnemu grozi dziś śmiertelne niebezpieczeństwo ze strony tych, którzy głoszą prymat interesów państwa przed interesami jednostki. Racjom państwa nie można podporządkowywać w demokracji konstytucyjnych praw obywateli do sprawiedliwego sądu, do ochrony wolności i osobistej godności – poza przypadkami, które powinna ściśle określić konstytucja (wojna, stany wyjątkowe)”¹⁷.

Polemizując z tezą jednego z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, że prawo jest w znacznym stopniu zjawiskiem autonomicznym wobec państwa, prof. T. Zieliński stwierdził, że w demokratycznym państwie prawnym żadna racja stanu nie może usprawiedliwić złamania jakiegokolwiek prawa człowieka na zasadzie „cel uświęca środki”. Uznał także, iż teza o prymacie racji państwowych nad prawami obywatelskimi była zawsze pretekstem do popełniania nadużyć przez rządzących i uciskania obywateli przez autokratyczną władzę¹⁸.

Także Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swych orzeczeniach odwoływał się do zasady państwa prawnego. Dla przykładu, niektóre postanowienia ustawy o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz zmianie niektórych innych ustaw Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej¹⁹. Trybunał orzekł, iż ustawa ta narusza konstytucyjne gwarancje ochrony życia ludzkiego w każdej fazie jego rozwoju²⁰. Legalizując przerwanie ciąży bez dostatecznego usprawiedliwienia koniecznością ochrony innej wartości, prawa lub wolności konstytucyjnej oraz posługując się nieokreślonymi kryteriami tej legalizacji narusza konstytucyjne gwarancje dla życia ludzkiego, a także gwarancje odnoszące się do ochrony zdrowia dziecka poczętego i jego niezakłóconego rozwoju. Trybunał uznał także, że postanowienia tej ustawy ograniczają prawa dziecka w sposób sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego i z zasadą równości, pozbawiając dziecko możliwości dochodzenia swych roszczeń majątkowych wobec matki.

¹⁵ Por. W. Taras, A. Wróbel, *Zarys koncepcji państwa prawnego w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, RPO-Mat., nr 7, s. 14.

¹⁶ Por. Biul. RPO 1991/1 poz. (5), Biul. RPO 1990/2–3, poz. (108).

¹⁷ T. Zieliński, *Kryzys państwa prawnego*, Gazeta Wyborcza, 18 III 1996, s. 14.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Ustawa z 30 VIII 1996 r. (Dz U, nr 139, poz. 646), art. 2, art. 3.

²⁰ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 V 1997 r., sygn. akt K 26/96, OTK 1997/2/19.

Zdaniem niektórych przedstawicieli nauki, Trybunał odwoływał się w swych orzeczeniach do zasady państwa prawnego po to, „aby uzasadnić obowiązywanie na gruncie konstytucji bardziej szczegółowych zasad prawa”²¹. Zasadami, które według Trybunału mieszczą się w pojęciu państwa prawnego, są między innymi: zasada zaufania obywatela do państwa, ochrona praw nabytych, *lex retro non agit* (K 14/91), praworządności materialnej (K 7/90), *pacta sunt servanda* (K 12/90).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat zasady demokratycznego państwa prawnego jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Po wejściu w życie nowej Konstytucji w wyroku z 25 listopada 1997 r.²² Trybunał stwierdził, że sformułowanie art. 2 Konstytucji „daje wyraz intencji przejęcia dotychczasowego kształtu i rozumienia klauzuli demokratycznego państwa prawnego, tak jak się ona uformowała w praktyce konstytucyjnej i orzecznictwie lat 1990–1997”²³. Klauzulę tę nadal należy rozumieć jako zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które „wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanim tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego”²⁴. Choć wiele reguł i zasad wydobywanych uprzednio z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zostało zapisanych w Konstytucji z 17 października 1997 r., to jednak nadal pozostało szereg treści składających się na istotę tej zasady nie wyrażonych odrębnie w postanowieniach Konstytucji. Nadal więc, zdaniem Trybunału, treści te mogą i powinny być wydobywane z art. 2 Konstytucji. „Wszędzie bowiem tam, gdzie brak jest szczegółowej normy konstytucyjnej albo zachodzi konieczność zharmonizowania poszczególnych norm, punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności może być klauzula demokratycznego państwa prawnego”²⁵. Trybunał Konstytucyjny nie ma wątpliwości, że takie fundamentalne elementy tej klauzuli, jak zasada zaufania obywatela do państwa czy zakaz działania prawa wstecz, nadal zachowały rangę konstytucyjną.

Zasadzie państwa prawnego, jak już wyżej pisałam, poświęcono w literaturze przedmiotu bardzo dużo miejsca. Istnieje wiele opracowań teoretycznych, na które Trybunał Konstytucyjny powołując się w swoich orzeczeniach stwierdza, że przyjmuje określone rozumienie tej zasady ze względu na ustalenia doktryny.

²¹ Por. P. Tuleja, *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997, s. 97.

²² Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 25 XI 1997 r., sygn. akt K 26/97, OTK ZU, nr 5–6/1997, s. 444 i n.

²³ Tamże.

²⁴ Tamże.

²⁵ Tamże.

Oczywistym jest twierdzenie, że zasady państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej pozostają ze sobą w ścisłym związku nie tylko ze względu na sformułowanie Konstytucji RP. Zarówno zasada państwa prawnego, jak i sprawiedliwości społecznej mają przede wszystkim uzasadnienie teoretyczne. W jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „zasada sprawiedliwości społecznej [...] ma pierwszeństwo przed [...] wydedukowanymi z ogólnej zasady państwa prawnego takimi zasadami jak: *pacta sunt servanda*, zaufania obywateli do organów państwa, ochrony praw nabytych”²⁶. W ustaleniu czy pierwszeństwo to ma charakter absolutny pomocne będzie postanowienie Trybunału dotyczące ustawy o zmianie ustawy o Głównej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce²⁷. W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, że zasady zawarte w części ogólnej kodeksu karnego stanowią element zasady demokratycznego państwa prawnego. Jednakże we wcześniejszych orzeczeniach (w sprawie nie dotyczącej prawa karnego) uznał, że zasada *lex retro non agit* nie ma charakteru absolutnego. W prawie karnym utrwalili się zaś poglądy, że zasada ta ma charakter nienaruszalny²⁸. W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, że zasady z części ogólnej kodeksu karnego stanowią element zasady państwa prawnego. Nie orzekł o sprzeczności ustawy z konstytucją, mimo iż uznał sprzeczność rozwiązań ustawowych z zasadami kodeksu karnego. Ostatecznie orzekł, że ustawa jest tylko niespójna z kodeksem karnym. Podstawą takiego rozstrzygnięcia były zasady sprawiedliwości społecznej²⁹.

Z analizy powyższego orzeczenia można wyprowadzić wniosek, iż Trybunał Konstytucyjny uznaje pierwszeństwo zasad sprawiedliwości społecznej przed zasadą państwa prawnego i tym samym wynikającymi z niej zasadami szczegółowymi. Jednakże w przypadku kolizji zasady państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, ta pierwsza ustępuje tylko wtedy, gdy mamy do czynienia z rażącą niesprawiedliwością³⁰. W innym orzeczeniu Trybunał sformułował pogląd, że zasada państwa prawnego jest naruszona, gdy odstępstwa od niej nie da się pogodzić z zasadą sprawiedliwości³¹. Zdając sobie sprawę, że nie jest możliwe precyzyjne określenie treści zasad sprawiedliwości społecznej, należy stwierdzić, że „na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie da się wyznaczyć precyzyjnej granicy, poza którą

²⁶ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 12/90.

²⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 25 września 1991 r., sygn. akt S 6/91.

²⁸ Por. K. Buchała, L. Kubicki, *Zasady odpowiedzialności karnej w konstytucji*, Państwo i Prawo 1987, nr 10.

²⁹ Por. P. Tuleja, W. Wróbel, *Glosa do postanowienia TK z 25 IX 91 r.*, sygn. akt S. 6/91, Państwo i Prawo 1992, nr 2.

³⁰ Tak jak to miało miejsce w orzeczeniu dotyczącym sprawy zbrodniarzy stalinowskich.

³¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 14 III 1995 r., sygn. akt K 13/94.

zasada państwa prawnego (zasady mieszczące się w niej) byłaby nienaruszalna”³². Nadrzędność zasad sprawiedliwości społecznej w stosunku do innych zasad i wartości wywiedzionych z zasady demokratycznego państwa prawnego nie należy utożsamiać z ich zakwestionowaniem lub znoszeniem. Sądzę, iż sprawiedliwość społeczna pełni funkcję korygującą dla pozostałych zasad; wytycza granice ich realizacji.

Z zasady państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny wyprowadził zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. P. Jasienica pisał, że „zaufanie do rządzących jest budulcem niematerialnym, lecz niezastąpionym”³³. Podstawowym elementem państwa prawnego jest prymat prawa. Oznacza to, że prawodawca przyznaje pierwszeństwo regułom prawnym przed innymi regułami postępowania. Te reguły prawne tworzą system prawny w państwie; ten zaś ustala porządek, na którym obywatele budują swe życie. Prawo musi być więc pewne; oznacza to po pierwsze, że nie jest zmieniane bez potrzeby, po drugie – składa się z norm zrozumiałych dla obywateli i po trzecie – jest skuteczne. Jeżeli adresaci norm prawnych akceptują je uważając za dobre i słuszne, to mają oni szacunek dla prawa. Prawo ma wówczas prestiż w społeczeństwie; cieszy się społecznym zaufaniem. Demokratyczne państwo prawne zbudowane jest właśnie na zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa³⁴. Prawo i praworządność są zaś czynnikami budującymi zaufanie między organami państwa i obywatelami.

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez niego prawa choć nie jest *expressis verbis* wyrażona w języku przepisów prawnych, to powoływali się na nią wielokrotnie Rzecznik Praw Obywatelskich oraz sędziowie Trybunału Konstytucyjnego.

„Ścisłe i rzetelne przestrzeganie prawa, tak jego litery, jak i ducha, przez wszystkich: władzę i obywateli jest fundamentalną przesłanką zaufania między społeczeństwem i władzą, również przy istnieniu konfliktów i różnic zdań, które we współczesnym świecie są zjawiskiem normalnym”³⁵. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich tak rozumiana zasada zaufania jest czynnikiem prawotwórczym.

Rzecznik Praw Obywatelskich w jednym ze swych wystąpień stwierdził, że łatwo zmienić przepis czy powołać nowy urząd. Trudno zaś zmienić ludzkie myślenie tak, aby postulat rzetelności i zaufania zakorzenił się i utrwalił w codziennym działaniu³⁶.

³² P. Tuleja, *Normatywna treść...*, s. 102.

³³ P. Jasienica, *Polska anarchia*, Kraków 1988, s. 77.

³⁴ Por. A. Domańska, *Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa*, Studia Prawno-Ekonomiczne 1998, t. LVII, s. 9–21.

³⁵ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 1 stycznia – 30 listopada 1988 r.*, s. 30.

³⁶ Tamże, s. 34.

Rzecznik uznał, że „prawo jest bardzo silnym czynnikiem państwowo-twórczym, elementem budowy zaufania między władzą i obywatelem, ale żeby tak było, nie może być traktowane jako instrument doraźnej, koniunkturalnej gry, w której zwycięża ten, kto silniejszy”³⁷, zaś „fundamentem budowy zaufania i wzajemnego szacunku między władzą a obywatelami jest praworządność tak z litery, jak i ducha prawa”³⁸.

Jednym z organów właściwych i uprawnionych do podejmowania działań na rzecz rzetelności prawa i kształtującej się na jego tle praktyki jest Rzecznik Praw Obywatelskich. W swych wystąpieniach wielokrotnie podnosił on kwestię naruszania zasady zaufania do państwa i prawa.

Ochrona zaufania obywateli do systemu obowiązującego prawa podejmowana przez ten organ dotyczy głównie trzech sfer:

- 1) sposobów zmian prawa,
- 2) zakazu retroakcji i retrospekcji,
- 3) dotrzymania obietnic wyrażonych w prawie.

W jednym ze swych wystąpień Rzecznik stwierdził, że „liczne i dość częste zmiany mogą rodzić poczucie braku stabilności prawa, a w konsekwencji osłabić zaufanie do istniejącego systemu prawnego, a także do organów państwowych działających w ramach tego systemu”³⁹. Dokonywanie zmian w obowiązującym prawie jest nieuniknione, jednakże winno się to odbywać z uzasadnionych przyczyn, a zmiany nie powinny zaskakiwać obywatela. Wszak prawo jest elastyczne i często wykładnia może zastąpić jego nowelizację, co niewątpliwie służy stabilności systemu prawnego. Ocena konieczności wydania nowego aktu prawnego należy do organu prawodawczego. Bardzo ważna jest tu kontrola celowości wydawania czy nawet nowelizacji aktu przez uprawniony do tego organ.

Zasada *lex retro non agit* polega na zakazie stosowania przepisów prawa ze skutkiem wstecznym. Obowiązywała już ona w prawie rzymskim i respektowana jest do dziś przez większość porządków prawnych. Dla porównania warto przytoczyć treść jednego z postanowień kodeksu prawa kanonicznego „Ustawy odnoszą się do przyszłości, nie do przeszłości, chyba że zastrzeżę się w nich wyraźnie o rzeczach przeszłych”⁴⁰.

Współcześnie w literaturze przedmiotu wyróżnia się zasadę nieretroakcji w wąskim klasycznym rozumieniu i zasadę nieretrospektywności⁴¹. Z nieretrospektywnością prawa związany jest bezpośrednio problem wyboru przez

³⁷ RPO/Ł/12/89.

³⁸ RPO/Ł/36/88.

³⁹ RPO/Ł/42/88; Por. Biul. RPO 1988/2–3, poz. (77a–b).

⁴⁰ Kodeks prawa kanonicznego z 25 I 1983 r., kanon 9.

⁴¹ Por. E. Łętowska, *Polityczne aspekty prawa intertemporalnego*, [w:] *Państwo. Prawo. Obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, red. i wstęp J. Łętowski, W. Sokolewicz, Ossolineum, Wrocław 1989, s. 352–355.

ustawodawcę właściwej zasady prawa międzyczasowego; bądź zasady bezpośredniego działania ustawy nowej, bądź zasady dalszego działania ustawy dawnej. Pierwsza polega na tym, że prawo reguluje od momentu wejścia w życie ustawy stosunki związane pod rządami prawa dawnego; według drugiej, do istniejących w chwili wejścia w życie nowego prawa stosunków należy stosować prawo dawne. W sytuacji nieistnienia w polskim prawie generalnych reguł prawa intertemporalnego i konieczności rozpatrywania poszczególnych przypadków na tle regulacji danej gałęzi prawa, Rzecznik opowiedział się za przyjęciem tezy o dalszym działaniu dawnego prawa w odniesieniu do stosunków w toku. Za główny argument uzasadnienia przyjął właśnie zasadę zaufania w stosunkach państwo–obywatel. Niestety, nadal nie przestrzegana jest zasada uwzględniania w przepisach przejściowych interesów obywateli, których sprawy znajdują się w toku. Tę wadliwość techniki legislacyjnej osłabiającą w znacznym stopniu pewność prawa i zaufanie obywateli do państwa można w szczególności zauważyć, zdaniem Rzecznika, przy wydawaniu przepisów z zakresu prawa daninowego, celnego⁴².

Nierespektowanie powoływanej zasady *lex retro non agit* narusza zasadę zaufania. Obywatele powinni być w stanie przewidywać postępowanie organów prawodawczych, tak by móc przygotować się do zmiany swej sytuacji faktycznej bądź prawnej. Jest to podstawa istnienia zaufania obywatela do prawa. Dla obywatela, zdaniem Rzecznika, pewność prawa oznacza przede wszystkim ochronę zaufania⁴³.

Trzecią kategorię zagadnień naruszających zaufanie obywateli do prawa stanowią sprawy dotyczące niedotrzymania obietnic wyrażonych w aktach prawnych. Z analizy wystąpień Rzecznika wynika, że działania organów państwa pozostające w sprzeczności z obietnicą zawartą w przepisie prawnym charakteryzuje różnorodność przejawów. Do najczęściej spotykanych zaliczyć należy:

- sprzeczność poszczególnych regulacji prawnych uniemożliwiająca adresatowi normy korzystanie z przysługujących mu uprawnień⁴⁴;
- niewydanie przez właściwy organ przepisu wykonawczego i uniemożliwienie tym samym realizacji obietnicy zawartej w akcie wyższego rzędu⁴⁵;
- częściowa regulacja prawna danego zagadnienia z obietnicą uregulowania pozostałych kwestii w innym akcie prawnym i niedotrzymanie tej obietnicy.

Obok zasady zaufania obywatela do obowiązującego prawa Rzecznik wyróżnił zasadę zaufania obywateli do działań organów państwa. Waga tego zagadnienia jest ogromna ze względu na bezpośrednie kontakty obywateli

⁴² Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1994 r. do 12 lutego 1995 r., s. 110.

⁴³ Por. Biul. RPO 1990/1, poz. (5).

⁴⁴ Por. Biul. RPO 1989/3, poz. (134).

⁴⁵ Por. Biul. RPO 1989/1, poz. (1).

z urzędnikami oraz ze względu na częste utożsamianie przez obywateli działalności pracowników organów władzy i administracji z wypowiedziami samego państwa⁴⁶.

Zasadę zaufania obywateli do działań podejmowanych przez organy państwa można rozpatrywać w dwóch aspektach. Pierwszy tworzą sprawy, w których organy państwa, zwłaszcza administracji, mają obowiązek, wynikający bezpośrednio z przepisów prawnych, podjęcia określonych działań mających na celu zwiększenie zaufania obywateli do państwa. Obowiązek ten może polegać na nakazie prowadzenia postępowania lub dokonania innych czynności służbowych by zwiększyć zaufanie w stosunku do jego stanu sprzed wszczęcia postępowania. Drugi aspekt dotyczy sytuacji, w których obywatel zawierzył wypowiedzi funkcjonariusza państwowego i podjął określone czynności sprzeczne z prawem, czy też wymagające zwiększonych nakładów lub po prostu nie prowadzące do pożądanego celu. Przedmiotem ochrony Rzecznika w tym aspekcie jest ufność obywatela.

Podsumowując rozważania na temat rozumienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich zasady zaufania obywateli do organów państwa i ich działań można wskazać, że ochrania on zaufanie obywateli do tego, by:

- istniejące między obywatelami a organami państwa stosunki nie zostały gwałtownie zmienione bez uzasadnionej potrzeby,
- organy państwa dotrzymywały złożonych przyrzeczeń lub też konsekwentnie trwały przy swoich uprzednio zajętych stanowiskach,
- dokonywane przez organy państwa czynności były zgodne z prawem.

Świadomość rażącej bezsilności prawa – pisze Rzecznik – a zwłaszcza brak dla niego szacunku na szczytach władzy, odbija się fatalnie na prestiżu prawa. „Światli obywatele nie zgodzą się nigdy, by bezprawne środki mogły uświęcać polityczne cele, obojętnie spod jakich sztandarów”⁴⁷. W ocenie prof. T. Zielińskiego – Rzecznika Praw Obywatelskich – nielegalne odwołanie przez Prezydenta RP w 1994 r. dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i niezniesienie skutków tego odwołania, mimo dwóch orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jest właśnie przykładem takiej bezsilności, gdy naruszane jest ewidentnie zaufanie obywateli do organów władzy i prawa⁴⁸.

Rzecznik stoi w swych wystąpieniach na stanowisku, że „zasada zaufania stanowi fundamentalną regułę cywilizowanego, nowoczesnego, silnego państwa uważanego za państwo prawne”⁴⁹.

⁴⁶ Por. Biul. RPO 1989/1–2, poz. (25).

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ Por. T. Zieliński, *Zaufanie obywateli do państwa i prawa* (2), Rozważania Rzecznika Praw Obywatelskich, z. 6, s. 77.

⁴⁹ *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich prof. E. Łętowskiej przygotowane na posiedzenie Sejmu PRL (31 stycznia 1988 r.)*, RPO-Mat., nr 2, s. 59.

Omawiana zasada zaufania jest także treścią wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Po raz pierwszy Trybunał uznał, że zasada zaufania obywateli do organów władzy jest zasadą prawnokonstytucyjną jeszcze przed nowelizacją konstytucji w grudniu 1989 r. Oznacza to, iż uznał istnienie tej zasady nim wprowadzony został do Konstytucji RP przepis, zgodnie z którym Polska jest państwem prawnym. Trybunał powołał się na tę zasadę uzasadniając pogląd, że prawo nie może działać wstecz. Stwierdził on, że „nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych, i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych”⁵⁰.

W orzeczeniu z 3 listopada 1988 r. Trybunał uznał, że zasada zaufania obywateli do państwa stwarza w dziedzinie stanowienia prawa: 1) obowiązek „kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać wolności obywateli, jeżeli nie wymaga tego ważny interes społeczny i indywidualny, chroniony konstytucją, 2) obowiązek przyznawania obywatelowi praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji tych praw, 3) obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywatela”⁵¹. Pogląd ten powtórzył Trybunał Konstytucyjny w kolejnych orzeczeniach, wydanych jeszcze przed nowelą konstytucyjną z 1989 r.⁵²

Po zmianie konstytucji w grudniu 1989 r. Trybunał wielokrotnie powoływał się w swych orzeczeniach na zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa. Istnienie tej zasady wyprowadził z treści art. 1 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r. stanowiącego, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W kolejnych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny konkretyzował treść tych zasad.

W orzeczeniach wydanych po 1989 r. powtórzył tezę o niedopuszczalności stanowienia prawa z mocą wsteczną⁵³. Jednakże w jednym z orzeczeń z 24 lipca 1990 r. (K 5/90) uznał, że zasada *lex retro non agit* może się odnosić wyłącznie do przepisów ograniczających prawa obywatelskie lub zwiększających zobowiązania. Za dopuszczalne uznał więc działanie prawa z mocą wsteczną na korzyść obywateli.

W jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny uznał, że zasada ta wymaga, by nie stanowić norm prawnych, które nakazywałyby obciążenie obywateli bez jednoczesnego wprowadzenia zasad postępowania odpowiednio

⁵⁰ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt U 5/86, s. 46.

⁵¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 30 XI 1988 r., sygn. akt K 1/88, s. 101.

⁵² Por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 3/89, K 7/89.

⁵³ Por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 5/90, K 7/90, K 1/93, K 5/93, K 7/93, K 13/94, K 1/94, K 1/95.

jasnych, umożliwiających dochodzenie przez obywateli swoich praw⁵⁴. W orzeczeniu tym czytamy dalej, iż takie wymogi wynikają nie tylko z art. 1, ale także z art. 3 Konstytucji, a mianowicie rzetelne komunikowanie w tekstach prawnych, z jakim działaniem administracji obywatel ma do czynienia, aby mógł dochodzić ochrony swoich praw.

Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, uważa, że z zasadą pewności prawa wiąże się wymóg publikacji aktów normatywnych⁵⁵. Również w sprawie naruszenia zasady zaufania przez niewłaściwe stosowanie przepisów intertemporalnych poglądy obu organów były tożsame. Trybunał wypowiadał się wielokrotnie co do nakazu konstytucyjnego ustanawiania *vacatio legis* i nadawania jej odpowiedniego wymiaru czasowego⁵⁶. Wskazał on w jednym ze swych orzeczeń, że ustawodawca w celu zniesienia prawa do zwolnień od opłat celnych mienia podróznego (zgodnie z ustawą z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne) posłużył się zasadą bezpośredniego działania nowej ustawy. Polega ona na tym, że z chwilą wejścia w życie nowych norm prawnych należy je stosować do stosunków prawnych (zdarzeń, stanów rzeczy) danego rodzaju niezależnie od tego, czy powstały wcześniej czy też dopiero powstaną, lecz trwają nadal w czasie dokonywania zmiany prawa. Stosując tę zasadę ustawodawca ma możliwość bardzo szybkiej zmiany prawa. Trybunał uznał, iż zasada ta ma istotną wadę z punktu widzenia wymagań państwa prawnego. Jej stosowanie – w ocenie Trybunału – prowadzi do sytuacji zaskoczenia adresatów norm prawa nową regulacją. Może ona na niekorzyść zmienić ich dotychczasowe sytuacje prawne, bez możliwości oceny stanu i wyboru odpowiedniego zachowania, czy podjęcia działań mających na celu zabezpieczenie ich sytuacji. W konsekwencji takie działanie ustawodawcy może prowadzić do podważenia zaufania obywateli do prawa. W opinii Trybunału sytuacja taka ma miejsce w szczególności wtedy, gdy „bezpośrednie działanie nowej ustawy godzi w prawa słusznie nabyte”, a chronione art. 1 Konstytucji RP⁵⁷. Z tych względów, czytamy dalej w orzeczeniu, zasada państwa prawnego wymaga, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo

⁵⁴ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 8 XII 1992 r., sygn. akt K 3/92, OTK 26/1992, cz. II, s. 86.

⁵⁵ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 17 XI 1992 r., sygn. akt U 14/92, OTK 25/1992, cz. II, s. 67.

⁵⁶ Por. orzeczenie w sprawie o sygn. akt K 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 79, oraz orzeczenie o sygn. akt K 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 36, a także orzeczenie o sygn. akt P 1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 26.

⁵⁷ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2 III 1993 r., sygn. akt K 9/92, OTK 6/1993, cz. I, s. 69.

z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiednie *vacatio legis*. Stwarzają one zainteresowanym podmiotom możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej. Ustawodawca może zdecydować się na zastosowanie zasady bezpośredniego działania nowej ustawy, jeżeli „przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki”⁵⁸.

Z analizy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika, że „pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa, co możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli”⁵⁹. Przewidywalność działań państwa stanowi podstawę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. W konsekwencji służy realizacji zasady państwa prawnego.

Ustawodawca wielokrotnie naruszał zasadę zaufania obywateli, gdy odbierał im bezpodstawnie ich słuszenie nabyte prawa. Takie rażące postępowanie prawodawcy było podstawą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 1992 r.⁶⁰ Trybunał na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich zakwestionował konstytucyjność ustawy z 1991 r., która niespodziewanie dla obywateli znosiła moc prawną wszelkich koncesji na prowadzenie aptek udzielonych w okresie PRL, również osobom, które legitymowały się uprawnieniami zawodowymi aptekarza.

Przykładem naruszenia zasady praw słuszenie nabytych i zaufania obywatela do organów władzy jest także redukcja przez Radę Ministrów w 1995 r. comiesięcznej pomocy dla dziecka w rodzinie zastępczej, wbrew oczekiwaniom zainteresowanych, którym przyrzeczono wcześniej zwiększenie pomocy.

Zasada zaufania jest podstawą wszystkich stosunków prawnych i społecznych. Jednakże w ocenie Trybunału jest ona wiodącą podstawą stosunku ubezpieczeniowego. Opiera się on bowiem „na konstrukcji prawnej i na przeświadczeniu ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków (pracy, składki) i po upływie określonego czasu (osiągnięcia wymaganego wieku) lub zaistnienia innego ryzyka ubezpieczeniowego (inwalidztwa) ubezpieczony otrzyma określone świadczenie”⁶¹.

W sprawie rent i emerytur Trybunał stwierdził, że nie uważa za niedopuszczalne modyfikowanie i ograniczanie słuszenie nabytych praw emerytalno-rentowych; możliwość takich zmian dopuszcza w warunkach kryzysu gospodarczego w państwie i złego stanu finansów ubezpieczeń społecznych⁶². Ustawodawca ma wręcz obowiązek podjąć odpowiednie kroki w takich

⁵⁸ Tamże, s. 70.

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 III 1992 r., sygn. akt K 4/92.

⁶¹ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 II 1992 r., sygn. akt K 14/91, OTK 7/1992, cz. I, s. 127.

⁶² Por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 1/88 oraz K 7/90.

warunkach, gdy uzna to za konieczne. Jednakże wprowadzając zmiany do systemu prawnego, tu reformując system emerytalno-rentowy, powinien czynić to w sposób, który nie zaskakiwałby zainteresowanych.

Zasada zaufania obywatela do państwa jest „w istocie sednem formuły demokratycznego państwa prawnego [...] jest założeniem całego demokratycznie zbudowanego ustroju państwa i samej konstytucji, nie tylko wtedy gdy opiera się ją na koncepcji umowy społecznej rządzących i rządzonych. [...] Uznać ją należy za charakterystyczną cechę demokratycznego państwa prawnego w ogóle”⁶³.

Z analizy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich jednoznacznie wynika, że zasada zaufania obywatela ma dwa aspekty: pierwszy wyraża się w zaufaniu obywatela do prawa, drugi w zaufaniu obywatela do państwa. Dotyczy ona zarówno płaszczyzny stanowienia, jak i stosowania prawa. Zasadę zaufania obywateli do organów państwa i samorządu wywodzić należy z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego.

Z punktu widzenia pewności prawa i zaufania do niego obywateli bardzo istotnym jest, aby przy orzekaniu o słuszności realizacji prawa podmiotowego każdy przypadek traktowany był jako indywidualny, jeden jedyny w swej treści i niepowtarzalny; aby obywatel nie tracił swej tożsamości i nie poczuł się jednym z tysiąca podmiotów podobnej, ale nie identycznej sytuacji prawnej. Należy dążyć do tego, aby to nie większość społeczeństwa, ale każdy obywatel miał zaufanie do prawa.

W jednym ze swych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada zaufania do państwa i prawa nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego w tym znaczeniu, że inne zasady są jej bezwzględnie podporządkowane zawsze i bez żadnych wyjątków. Zdaniem Trybunału pierwszeństwo przed wydedukowaną z zasady państwa prawnego zasadą zaufania obywateli do organów państwa mają zasady sprawiedliwości społecznej⁶⁴. Wynika z tego, że pewność i przewidywalność prawa łączy się z systemem wartości, jakie prawo to ma realizować, a wśród nich poczesne miejsce zajmują właśnie zasady sprawiedliwości społecznej.

W demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa „nie może być pułapką dla obywatela”, a obywatel powinien mieć możliwość układania swych spraw w zaufaniu, iż nie narazi się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwych do przewidzenia w chwili ich podejmowania.

Analizując orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich można stwierdzić, że naruszenia zasady zaufania

⁶³ M. Wyrzykowski, *Przepisy utrzymane...*, s. 37.

⁶⁴ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 4 XII 1990 r., sygn. akt K 12/90.

występują generalnie w dwóch sferach. Dotyczą one wadliwości systemu prawa i funkcjonowania organów państwa.

Do typowych wad systemu prawa, naruszających zasadę zaufania, należy zaliczyć:

- nieumiejętne posługiwanie się przepisami intertemporalnymi,
- brak przepisów wykonawczych,
- tworzenie tzw. luk proceduralnych, co oznacza, że prawo przyznaje pewne uprawnienia, a nie reguluje procedury ich realizacji,
- niepełna regulacja procedur postępowania,
- przekroczenie granic upoważnienia do wydania aktu wykonawczego,
- kształtowanie aktami niższego rzędu spraw zastrzeżonych do formalnej lub faktycznej właściwości ustawy.

Zasada zaufania w praktyce stosowania prawa naruszana jest najczęściej przez:

- gwałtowne zaostrzenie surowości prawa w drodze zaskakującej i nieznanej wcześniej interpretacji⁶⁵;
- odmowę udzielania informacji, kiedy obywatel ma prawo do uzyskania pełnej informacji w sprawach dotyczących jego żywotnych interesów, zarówno prywatnych, jak i zawodowych⁶⁶; niepoinformowanie obywatela o wszystkich okolicznościach sprawy jego dotyczącej, niepełne uzasadnienie prawne i faktyczne decyzji dotyczącej obywateli⁶⁷;
- wprowadzanie, nawet niezawinione, obywateli w błąd, na przykład przez udzielanie błędnej informacji o treści przysługujących obywatelowi praw lub o treści obowiązku⁶⁸;
- pochopne uchylanie decyzji administracyjnych w sytuacji, gdy nie może to doprowadzić do zmian w stosunkach rzeczywiście istniejących⁶⁹;
- stosowanie kar za wykroczenia w sytuacji, gdy ukarany nie ma możliwości zachowania się w sposób nienaganny⁷⁰.

Wadą praktyki stosowania prawa jest także brak spójności między wykładnią stosowaną przez organy administracji i ustaloną wykładnią sądową.

⁶⁵ Por. RPO/Ł/32/88; sprawa dotyczyła rozszerzenia pojęcia przedmiotu przypadku jako kary dodatkowej w kodeksie wykroczeń.

⁶⁶ RPO/3862/88/VIII, RPO/4273/88/VI.

⁶⁷ RPO/11370/88/Ł/VI.

⁶⁸ RPO/253/88/VII; sprawa dotyczyła udzielenia błędnej informacji o treści obowiązku podatkowego i następnie żądania zapłaty podatku od obywateli, którzy postąpili zgodnie z uzyskanymi od urzędnika informacjami.

⁶⁹ RPO/1426/88/IV; przykładem może być decyzja dotycząca alienacji nieruchomości, po których wydaniu nastąpiło nieodwracalne prawnie przejście na skutek umowy; w takim przypadku – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – samo uchylenie decyzji kreuje nieuzasadnione złudzenie u obywateli.

⁷⁰ RPO/Ł/49/88/V; sprawa dotyczyła niemożności dopełnienia obowiązku meldunkowego w razie bezdomności.

Częste błędy, naruszające zasadę zaufania obywateli, wykazuje także wadliwe posługiwanie się uzasadnieniem decyzji administracyjnej. Decyzje takie przytaczają przepis zawierający w swej treści powinność określonego zachowania, nie precyzują jednak, na czym ono ma polegać. Organy administracji nie ujawniają własnego motywowania decyzji, pomijają motywację faktyczną, a nawet dowolnie interpretują pojęcia nieostre⁷¹.

Omawianej zasadzie zaufania można nadać walor normatywności. Po pierwsze dlatego, że wynika ona z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, której normatywny charakter nie budzi niczyich zastrzeżeń; po drugie, według M. Wyrzykowskiego, dlatego, że zasada zaufania jest bezpośrednim i jasno sformułowanym elementem polskiego systemu prawa⁷².

Podsumowując należy wskazać jeszcze jeden aspekt zasady zaufania; dotyczy on bezpośrednio funkcjonariuszy państwowych. Urzędnicy winni cieszyć się zaufaniem społeczeństwa. Wszak reprezentują państwo, którego naczelną zasadą konstytucyjną jest zasada demokratycznego państwa prawnego. Skoro są reprezentantami państwa prawnego, winni cieszyć się zaufaniem społeczeństwa. Realizacji tego celu powinny służyć odpowiednie instytucje naboru kadr oraz egzekwowanie odpowiedzialności służbowej funkcjonariuszy państwowych.

Należy zdać sobie sprawę z tego, że prawo to nie tylko normy prawne, ale także zasady i wartości. Realizując zasadę państwa prawnego należy szanować owe zasady i wartości. Traktując prawo instrumentalnie, woluntarystycznie, nie możemy mówić o pogłębianiu świadomości prawnej w społeczeństwie, a tym samym znosimy zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. By ustrzec się takiego stanu należy budować zaufanie od podstaw; w tym celu konieczny jest wysokiej klasy profesjonalizm zarówno po stronie tworzących, jak i stosujących prawo.

W państwie prawnym działanie władzy państwowej musi być przewidywalne i obliczalne dla obywatela. Ta pewność prawa jest podstawą jego prestiżu w społeczeństwie. Prawo jest w pełni skuteczne, jeśli cieszy się aprobatą obywateli – zaufaniem. Wynika z tego, że gwarancją przestrzegania prawa w danym państwie jest zaufanie do niego obywateli.

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa jest nierozzerwalnie związana z zasadami sprawiedliwości społecznej. Wszak zaufanie do państwa to przeświadczenie, że można na nim polegać, a tym samym polegać na stanowionym przezeń prawie. Zauważyć należy, że

⁷¹ RPO/7180/88/VIII, RPO/12530/88/VIII.

⁷² Por. M. Wyrzykowski, *Przepisy utrzymane...*, s. 37. Czytamy tam, że zasada zaufania była zarówno elementem systemu prawnego pod rządami Konstytucji z 1952 r. wynikała ona szczególnie z treści ówczesnego art. 9 ust. 3, jak i pod rządami art. 1 Konstytucji po nowelizacji 29 XII 1989 r. Obecnie wyprowadzana jest bezpośrednio z art. 2 Konstytucji RP z 2 IV 1997 r.

zaufanie to pewien stan emocjonalny, to pewne odczucia człowieka. Obywatel wierzy, iż prawodawca stanowi tylko sprawiedliwe prawo; nikt nie będzie pokładał swej ufności w czymś co nie jest sprawiedliwe; nikt nie będzie budował swego życia opierając się na krzywdzących rozwiązaniach – normach prawnych i obdarzał ich swoim zaufaniem. Tak więc, aby zasada zaufania obywateli do państwa była realizowana, stanowione przezeń prawo musi być zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej.

Zawsze ilekroć nierespektowana jest zasada zaufania obywatela do państwa, naruszane są także zasady sprawiedliwości społecznej. Nawet jeśli we wnioskach Rzecznika Praw Obywatelskich lub orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego nie zostało to *expressis verbis* zapisane.

2. ZASADY SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ A SPOŁECZNA GOSPODARKA RYNKOWA

W art. 20 Konstytucji czytamy, że „społeczna gospodarka rynkowa stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Opiera się ona na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. W kolejnym artykule czytamy, iż Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia. Ustawodawca przewidział możliwość wywłaszczenia, ale tylko wówczas, gdy jest ono dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Konstytucja nie określa jakie odszkodowanie jest „słuszne”; sądzę, iż musi ono oznaczać – zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej.

Twórcą pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” (socjalna) jest Alfred Müller-Armack. W literaturze przedmiotu istnieje pogląd, według którego musi ona być kształtowana według celów wolności gospodarczej i socjalnej sprawiedliwości⁷³. Dopuszcza interwencje państwa w gospodarce, zakłada

⁷³ Prof. B. Zawadzka pisze, że już w okresie międzywojennym większość państw posiadało tzw. konstytucje socjalne; jednak zawierały one najczęściej tylko zasady polityki społecznej państwa. Postanowienia dotyczące gospodarki w aspekcie społecznym zawierała konstytucja weimarska (1919). Gwarantowała ona własność jako podstawę życia gospodarczego, wskazując na płynące z niej społeczne zobowiązania: „Własność zobowiązuje. Używanie własności winno być zarazem służbą dla dobra ogółu”. Konstytucja ta silnie akcentowała społeczne obowiązki państwa i gmin. Podobne unormowania znajdowały się także w konstytucji Estonii (1920). Stwierdzała ona, że „organizacja życia gospodarczego w Estonii musi odpowiadać zasadom sprawiedliwości, których celem jest gwarancja życia godnego człowieka”. Rozdział zawierający „Przepisy społeczne i gospodarcze” zawierała też konstytucja Królestwa Serbów, Kroatów i Słoweńców (1921), zwanego Jugosławią. Regulowała szeroko możliwość ekonomicznej ingerencji państwa w celach społecznych. „Państwo ma prawo i obowiązek, w interesie ogółu i w granicach ustawy, wtrącać się do stosunków gospodarczych obywateli, kierując się duchem sprawiedliwości i dążąc do usunięcia konfliktów społecznych” – czytamy w wyżej

ocenę stosunków gospodarczych i społecznych według kryteriów godności ludzkiej i równości społecznej⁷⁴.

Sądzę, że idea społecznej gospodarki rynkowej a więc realizującej zasady sprawiedliwości społecznej – zakłada pewien zakres interwencjonizmu państwowego. Państwo musi przecież dysponować pewnym zespołem prawnie przewidzianych form i środków oddziaływania na gospodarkę w celu realizacji zasad nałożonych na niego Konstytucją RP.

Jednym z elementów społecznej gospodarki rynkowej jest instytucja własności. Wyznacza ona granice wolności korzystania właściciela z danej rzeczy z wyłączeniem innych podmiotów, których wolność zostaje tym samym ograniczona. Instytucja własności musi być konstruowana w powiązaniu z różnymi systemami wartości⁷⁵.

Współczesne rozwiązania w zakresie przyjmowanych koncepcji własności najczęściej odwołują się do katolickiej nauki społecznej, uznającej własność za instytucję, która daje jednostce prawo do korzystania z rzeczy i jednocześnie obciąża ją obowiązkiem czynienia z tego prawa użytku w sposób dyktowany przez dobro powszechne i nienadużywania pozycji właściciela⁷⁶.

Zgodnie z zasadami nauki społecznej kościoła sprawiedliwość społeczna stanowi argument na rzecz wpisania gospodarki rynkowej w socjalny porządek państwa⁷⁷. Rynek jako miejsce konkurencji winien pobudzić produkcję dóbr; prawodawca musi jednak na tyle konkurencję uporządkować, by podstawowe reguły sprawiedliwości społecznej były egzekwowalne.

Realizacja zasady społecznej gospodarki rynkowej była treścią wielu wniosków RPO. Uznał on między innymi, iż „po wprowadzeniu na terenie całego kraju gospodarki rynkowej ograniczona została przede wszystkim – w różnym stopniu, w zależności od regionu i poszczególnych gmin – realizacja obywatelskiego prawa do pracy”⁷⁸. Rzecznik Praw Obywatelskich rozumie to prawo zgodnie z treścią art. 1 Europejskiej Karty Socjalnej. Czyli, jako prawo każdego obywatela zdolnego i chętnego do pracy w swym

wskazanej konstytucji. Prof. Zawadzka analizując przepisy ustaw zasadniczych okresu XX-lecia stwierdziła, że „konstytucje lat 1919–1921 wskazują na bezzasadność popularnego w Polsce wiązania interwencjonizmu państwa w celach społecznych jedynie z socjalizmem i kreowania liberalnych zasad gospodarki i polityki jako jedynych godnych nowoczesnego państwa o gospodarce rynkowej”. Por. B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, społeczne i kulturalne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 33–38.

⁷⁴ Por. B. Sutor, *Etyka polityczna*, przekł. A. Marcol, s. 280 i n.

⁷⁵ Por. Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, s. 42.

⁷⁶ Por. Jan Paweł II, *Encyklika „Contesimus Annus”*, Wydawnictwo Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej, Wrocław 1991, s. 43; Z. Ziemiński, *Wartości...*, s. 66–69.

⁷⁷ B. Sutor, *Etyka...*, s. 283.

⁷⁸ *Sprawozdanie Rzecznika praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1995 r. do 12 lutego 1996 r.*, RPO-Mat., nr 29, s. 19.

zawodzie, do korzystania z pomocy państwa w poszukiwaniu odpowiedniego zatrudnienia i w razie przejściowego pozostawania bez pracy – do finansowego wsparcia z funduszków publicznych. Rzecznik, nie kwestionując kompleksowo obowiązującego systemu zatrudnienia, który został dostosowany do nowego ładu gospodarczego według zasady społecznej gospodarki rynkowej, krytycznie ocenił szczegółowe unormowania prawne w tej dziedzinie. Zarzucił on mu przede wszystkim nierówność szans dostępu obywateli do zatrudnienia i korzystania z pomocy finansowej państwa przez bezrobotnych zamieszkujących w różnych częściach kraju. Za źródło tych nierówności Rzecznik uznał w przyjętej w 1994 r. przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej koncepcji tzw. lokalnego rynku pracy. Koncepcja ta ukierunkowana była nie na ochronę ściśle określonych skupisk ludności bezrobotnej w danym mieście lub wsi, lecz na powiązaniu ich z terenami o nieznacznej liczbie bezrobotnych. Spowodowało to błędną ocenę rzeczywistego stanu. Ogólny obraz był statystycznie odmienny od rzeczywistego w postaci wykazu gmin zagrożonych szczególnym bezrobociem. Często mniejsze miejscowości, które dotknięte były klęską bezrobocia w wykazie tym się nie mieściły. Ten stan rzeczy, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, narusza zasady sprawiedliwości społecznej⁷⁹.

Konsekwencją wprowadzenia gospodarki rynkowej do polskiego systemu prawnego, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, była koncepcja „urynkowania” gospodarki mieszkaniowej. „W dążeniu do komercjalizacji obrotu mieszkaniem kolejne rządy nie zadbały o interesy mieszkaniowe ludzi niezamożnych, nie mających środków na zaciąganie i spłatę kredytów mieszkaniowych na wygórowanych warunkach, ani pieniędzy na kupno drogich mieszkań na wolnym rynku. Już u samego zarania polityka ta zrujnowała rzesze właścicieli książeczek mieszkaniowych, którzy do dziś nie mogą pogodzić się ze swą krzywdą i ślą nieprzerwanie rozpaczliwe listy do Rzecznika”⁸⁰. Taki stan rzeczy, ten aspekt gospodarki rynkowej, pozostaje w sprzeczności z zasadami sprawiedliwości społecznej. Z tych krótkich rozważań wynika, że zasada społecznej gospodarki rynkowej będzie mogła być w pełni realizowana i służyć będzie społeczeństwu tylko wtedy, gdy zgodna będzie z zasadami sprawiedliwości społecznej.

Także urzeczywistnienie koncepcji własności przyjętej w Konstytucji i realizowanej przez państwo jest bardzo istotną wartością spełniającą określoną funkcję społeczną. Od jej realizacji zależy możliwość realizowania innych wartości konstytucyjnych. Aby wypełniała swą funkcję społeczną, musi być zgodna z zasadami sprawiedliwości społecznej.

Z zasadą społecznej gospodarki rynkowej, jak już wcześniej wspomniałam, związana jest koncepcja państwa społecznego i praw społecznych (socjalnych).

⁷⁹ Tamże, s. 20.

⁸⁰ Tamże, s. 20–21.

„Prawom społecznym poświęcone są obszerne dziedziny prawa: prawo pracy, prawo ubezpieczeń społecznych oraz obszerne działy prawa administracyjnego (ustawodawstwo regulujące funkcjonowanie oświaty, instytucji nauki i kultury, instytucji ochrony zdrowia i pomocy społecznej i in.)”⁸¹. Słusznie stwierdziła prof. B. Zawadzka pisząc, iż nie jest możliwe dokonanie w jednej pracy pełnego przeglądu ustawodawstwa zwykłego ustalającego prawa społeczne, gdyż jest to materia bardzo rozległa i wielodyscyplinarna⁸².

„Zasada państwa społecznego zawarta w konstytucji nie ogranicza celów ochrony i bezpieczeństwa prawnego i ochrony dóbr prawnych, lecz podnosi obowiązek ochrony i opieki ze strony państwa do rangi konstytucyjnego wymogu na rzecz podstaw godnego ludzkiego życia”⁸³. Ustawa zasadnicza zobowiązuje tym samym państwo prawa do ustanowienia sprawiedliwości społecznej. „Sprawiedliwość społeczna realizuje się także w równości szans wykształcenia, w zapewnieniu naturalnych podstaw życia i w wymogu państwa kulturalnego”⁸⁴. Zdaniem B. Zawadzkiej przytoczone wyżej przepisy Konstytucji Hiszpanii współbrzmiały z prezentowanym w literaturze niemieckiej wzajemnym stosunkiem zasady państwa społecznego, sprawiedliwości społecznej i wolności. Są to wzajemnie się uzupełniające podstawowe wartości społeczne, podniesione do rangi konstytucyjnej⁸⁵. Z zasadami konstytucyjnymi ustalającymi naczelne wartości muszą być zgodne szczegółowe regulacje prawne. Zasada państwa społecznego ukierunkowuje inne przepisy. Federalny Sąd Konstytucyjny w Niemczech uznaje także, iż „Ustawa zasadnicza ustanawia system wartości, który ogranicza władzę publiczną. Przez ten system winny być chronione samookreślenie, samoodповідzialność i godność człowieka we wspólności państwowej. Najważniejsze zasady tego systemu wartości są chronione przed zmianami konstytucyjnymi. [...] Zasada państwa społecznego [...] leży u podstaw obowiązku państwa troszczenia się o sprawiedliwy porządek społeczny”⁸⁶. Ogromne znaczenie ustrojowej zasady państwa socjalnego (społecznego) podkreśla zwłaszcza literatura niemiecka⁸⁷.

Zgodnie z poglądem przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, zasady sprawiedliwości społecznej są bardzo bliskie zasadzie państwa społecznego. Mają one te same cele – „stwarzania wszystkim społecznym warunków godnego życia”⁸⁸. Także zasada państwa społecznego spełnia podobną funkcję w orzecznictwie Federalnego Sądu Konstytucyjnego, jak sprawiedliwość społeczna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w RP. Według

⁸¹ B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne...*, s. 33.

⁸² Tamże, s. 33.

⁸³ B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne...*, s. 77–78.

⁸⁴ Tamże.

⁸⁵ Tamże, s. 79.

⁸⁶ Tamże, s. 79–80.

⁸⁷ Tamże, s. 77 i n.

⁸⁸ Tamże, s. 81.

B. Banaszaka Sąd Federalny powoływał się do 1990 r. jako na spełniające funkcję socjalną na następujące prawa i wolności: wolność nauki, wolność sztuki, prawo do małżeństwa, prawo własności, prawo do życia, nietykalność osobistą, prawo do nauki⁸⁹. Także sądy innych krajów, na przykład Francuska Rada Konstytucyjna, Sąd Konstytucyjny Szwajcarii odwołują się w swych orzeczeniach dotyczących spraw społecznych do praw podstawowych, wartości⁹⁰.

Prawa społeczne spełniają różne role. Niektóre z nich mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego tym, którzy nie są zdolni do samodzielnego utrzymania się, w przypadku choroby, klęski żywiołowej itp. Celem niektórych z nich jest umożliwienie obywatelom samorealizacji kulturalnej czy zawodowej. Ale wszystkie one związane są z realizacją powszechnie przywoływanych wówczas zasad sprawiedliwości społecznej. Głoszone są postulaty równego – sprawiedliwego dostępu do oświaty, kultury; zapewnienia prawa do pracy i sprawiedliwej za świadczoną pracę zapłaty. Przy czym pamiętać należy, że we współcześnie przyjmowanych koncepcjach gospodarczych zapisane w konstytucji prawo do pracy sprowadza się do zobowiązania państwa do prowadzenia jak najskuteczniejszej polityki przeciwdziałającej bezrobociu. W praktyce związane jest to z obowiązkiem państwa do wypłacania uprawnionym zasiłków dla bezrobotnych w celu zapewnienia im minimum egzystencji.

Współczesne konstytucje, w coraz większej liczbie państw, zawierają postanowienia dotyczące społecznej gospodarki traktując ją w nierozdzielalnym związku z zasadami sprawiedliwości. Rzecznik Praw Obywatelskich II kadencji wysuwał podobne tezy. Uważał on, iż koncepcja społecznej gospodarki rynkowej polega na tym, że nie sprowadza się do czysto „towarowo-pieniężnych” powiązań między ludźmi, kierowanych „niewidzialną ręką rynku”, ale podlega wymaganiom sprawiedliwości społecznej, będącej kamieniem węgielnym polityki każdego prawdziwie demokratycznego państwa⁹¹.

3. ZASADY SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ A ZASADA RÓWNOŚCI

W dyskusjach nad równością często występuje problem równości niesprawiedliwej bądź sprawiedliwych nierówności. Również każda koncepcja

⁸⁹ B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne a ochrona podstawowych praw obywatelskich. RFN, Austria, Szwajcaria*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Prawo CCI, Wrocław 1990, s. 135.

⁹⁰ Por. B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne...*, s. 83.

⁹¹ T. Zieliński, *Prawo w procesie przemian ustrojowych: od totalitaryzmu do demokracji*, RPO-Mat., nr 26, s. 24.

równości operuje pojęciem „sprawiedliwość”, a teorie sprawiedliwości odwołują się do równości⁹².

Zagadnieniem relacji między tymi zasadami zajmowałam się już częściowo w poprzednich rozdziałach⁹³. Jednak konieczny jest powrót do tej problematyki.

Zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich w wielu wnioskach, jak i Trybunał Konstytucyjny w licznych orzeczeniach przedstawiali analizę porównawczą tych zasad. Organy te dokonywały tego przy okazji rozpatrywania konkretnych spraw.

Rzecznik wielokrotnie podejmował obronę obywateli w przypadkach nierówności wobec prawa, ze względu na odmawianie obywatelom jednakowej ochrony prawnej i dyskryminowanie określonych grup lub osób. W wielu przypadkach z tego zakresu przesłanką podjęcia sprawy przez Rzecznika były powoływane zasady sprawiedliwości społecznej.

W okresie pierwszej kadencji RPO występował między innymi przeciw dyskryminacji ze względu na poglądy polityczne. Wystąpiły wówczas tak zwane dwie „fale dyskryminacji politycznej:

- z powodu represji w okresie PRL,
- w związku z różnego rodzaju weryfikacjami »starej nomenklatury«⁹⁴.

W jednej ze spraw Rzecznik pisał, że „wszelkie uprzedzenia czynników lokalnych tworzące szkodliwą społecznie atmosferę człowieka »niewygodnego«, winny być traktowane jako prowadzące do naruszenia nie tylko prawa, lecz w równym stopniu zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej”⁹⁵.

Bardzo często w swych wystąpieniach Rzecznik łączył zasadę sprawiedliwości społecznej z zasadą równości. Na przykład wyjaśniał, że „zasady sprawiedliwości społecznej wymagają równości w kształtowaniu uprawnień wszystkich, którzy spełniają te same kryteria⁹⁶; równe traktowanie nie oznacza równych udziałów, oznacza natomiast stosowanie tej samej miary wobec wszystkich zainteresowanych, ocenie ich sytuacji według tych samych kryteriów oraz poświęcanie równej uwagi ich potrzebom i interesom⁹⁷; osoby, które znajdują się w identycznym stanie faktycznym i prawnym

⁹² Zasadność identyfikowania równości ze sprawiedliwością kwestionuje Julius Stone; odrzuca on presumpcję równości jako założenie aksjologiczne sprawiedliwości, wskazuje na szkodliwe w praktyce wymiaru sprawiedliwości konsekwencje tego domniemania. Według niego uznanie równości wszystkich istot ludzkich wymaga jedynie, aby wszystkie istoty należące do ludzkiej wspólnoty były brane pod uwagę jako adresaci zasad sprawiedliwości. Tak pojmowane założenie zasady równości ludzi nie mówi nam jednak nic o ich równości pod innymi względami. Por. J. Stone, *Human law and Human Justice*, Stanford University Press 1965, s. 112.

⁹³ Por. rozdz. III, IV niniejszej pracy.

⁹⁴ B. Radzikowska, *Zjawisko dyskryminacji na tle politycznym w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, RPO-Mat., nr 10, s. 45–66.

⁹⁵ RPO/13956/88/III.

⁹⁶ RPO/33/88, RPO/28823/88/VI.

⁹⁷ RPO/Ł/18/88, RPO/Ł/34/88.

wymagają równego traktowania⁹⁸. Należy tu zwrócić uwagę, że Rzecznik wymóg stosowania równości odnosił nie tylko do identycznych, ale także do podobnych sytuacji faktycznych i prawnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich I kadencji przyjmował koncepcję szerokiego rozumienia pojęcia równości, wskutek czego za dyskryminację uznawał nie tylko działania naruszające kryteria wymienione w Konstytucji RP (płeć, wykształcenie, narodowość, rasa, wyznanie, położenie i pochodzenie społeczne), ale także wszelkie przejawy nierówności „wynikające z jakiegokolwiek »innego stanu« dla arbitralnego zróżnicowania w prawie lub praktyce organów państwa sytuacji obywateli”⁹⁹. Takie rozumienie równości odpowiada artykułowi 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka.

Tak pojmowanej zasadzie RPO dał wyraz między innymi w sprawie dopłat do cen za usługi turystyczne i wypoczynkowe wprowadzonych ustawą o cenach. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych ustaliła opłatę miejscową pobieraną od osób fizycznych okresowo przebywających w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe itp.¹⁰⁰ Ustawa o cenach art. 14. ust. 2 upoważniła zaś wojewódzkie rady narodowe do uchwalenia dopłat stanowiących dodatkowe obciążenia finansowe wszystkich mieszkańców zamieszkujących takie tereny. Rzecznik wskazywał w tej sprawie na naruszenie zasady równości obywateli uznając te dopłaty za zakamuflowany podatek¹⁰¹. Stwierdził także, że nie może być uznane za równe traktowanie dodatkowe obciążenie finansowe części ludności, gdy opodatkowanie takie stałych mieszkańców danego terenu, a nie tylko czasowo przebywających turystów, powoduje wzrost ich kosztów utrzymania. Wniosek RPO znalazł swoje odzwierciedlenie w jednym z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego¹⁰².

Aspekt formalnej nierówności wobec prawa był następnie podstawą wniosku Rzecznika, dotyczącego nierówności kobiet i mężczyzn w uprawnieniach do tzw. emerytury górniczej na podstawie ustawy z 1 lutego 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin. RPO dowodził: „zasada równości w naszym ustawodawstwie bynajmniej nie zakłada, że wszyscy obywatele (tu: kobiety i mężczyźni) powinni mieć identyczne, te same uprawnienia i obowiązki, a więc być adresatami tych samych norm. Przeciwnie, zagwarantowanie realizacji uprawnienia wymaga w konkretnych sytuacjach stosownego zróżnicowania w ramach tego samego prawa, sytuacji

⁹⁸ RPO/31640/88/I.

⁹⁹ Por. B. Radzikowska, *Zjawisko dyskryminacji...*, s. 45.

¹⁰⁰ DzU, 1985, nr 12, poz. 50.

¹⁰¹ Por. Biul. RPO 1989/1-2, poz. (15).

¹⁰² Orzeczenie K 3/89 z 26 IX 1989 r., OTK 1989, s. 84-94.

kobiet i mężczyzn z uwagi na odmienności biologiczne obu płci”¹⁰³. „Równe prawa kobiet i mężczyzn do uzyskania renty górniczej przeczą zasadzie równości, bowiem równouprawnienie oparte na faktycznych biologicznych predyspozycjach kobiet, wymaga ustanowienia dla nich odmiennych wymagań, co wyrażają ogólne zasady przyznawania emerytur, a czego nie respektuje zaskarżony przepis”¹⁰⁴. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił w swym orzeczeniu wniosek Rzecznika¹⁰⁵.

Niedopuszczalna z punktu widzenia zasady równości dyskryminacja polegać może także na przyznawaniu pewnym grupom obywateli nieuzasadnionych przywilejów (na przykład przywileje zawodowe, branżowe itp.). Powodują one ograniczenie dostępu do deficytowego dobra dla osób nie objętych przywilejami. Wniosek RPO w sprawie Regulaminu Miejscowej Służby Telefonicznej wskazywał między innymi taki aspekt naruszania zasady równości¹⁰⁶. Przywilej w powoływanej sprawie polegał na pierwszeństwie w instalowaniu telefonów dla osób zatrudnionych w resorcie łączności, gdy tymczasem powszechnie obowiązywała zasada kolejności zgłoszeń. Naruszenie zasady równości polegało na ograniczeniu dostępu szeregu obywateli do dobra powszechnego. We wcześniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zajmował podobne stanowisko¹⁰⁷. Wniosek RPO w tej sprawie został przez Trybunał Konstytucyjny uwzględniony. Także postanowienie ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych¹⁰⁸ w zakresie, w jakim stanowi, że dodatek mieszkaniowy nie przysługuje, gdy liczba członków gospodarstwa domowego przekracza liczbę sześciu osób, zaś powierzchnia użytkowa zajmowanego lokalu w domu wielorodzinnym przekracza powierzchnię normatywną (70 m²) o więcej niż 30%, narusza on zasadę równości praw obywateli i zasad sprawiedliwości społecznej, jak również nakaz otaczania rodzin o licznym potomstwie szczególną troską państwa¹⁰⁹.

Dla Rzecznika Praw Obywatelskich II kadencji sprawiedliwość społeczna będąca „podstawą ustroju społecznego III Rzeczypospolitej” pozostaje w ścisłym związku z zasadą równości obywateli RP wobec prawa¹¹⁰. Sprawiedliwość

¹⁰³ Na temat równości kobiet i mężczyzn pisze m. in. I. Boruta, *Równość kobiet i mężczyzn w pracy w świetle praw Wspólnoty Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Łódź 1996; R. Wieruszewski, *Równość kobiet i mężczyzn*, Poznań 1975, s. 54.

¹⁰⁴ RPO/43020/89/III, Biul. RPO1989/3, poz. (114).

¹⁰⁵ Por. krytyczne stanowisko wobec orzeczenia TK H. Pławuckiej, *Państwo i Prawo* 1991, nr 1.

¹⁰⁶ Por. RPO/L/18/VI, RPO-Mat., nr 3, poz. (8a), poz. (8b), poz. (8c).

¹⁰⁷ Orzeczenie o sygn. akt P 2/87 z 3 III 1987 r., OTK 1987 (poz. 2) i U 7/87 z 9 III 1988 r., OTK 1988, poz. (1).

¹⁰⁸ DzU, 1994, nr 105, poz. 509, art. 42.

¹⁰⁹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 4 II 1997 r., sygn. akt P 4/96, OTK 1997/1/3.

¹¹⁰ T. Zieliński, *Ustrój społeczny w przyszłej konstytucji RP w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich*, RPO-Mat., nr 26, s. 26.

społeczna rozumiana jako obywatelska równość nie wyłącza jednak różnicowania. Czysto egalitarna koncepcja sprawiedliwości, wyrażająca się w formule „każdemu to samo”, nie może – według T. Zielińskiego – być podstawą sprawiedliwego ustroju społecznego. Taka równość, twierdził dalej Rzecznik, uchodzi właśnie za niesprawiedliwą w przeciwieństwie do innych koncepcji, odwołujących się do formuł, które wymagają stosowania pewnej proporcjonalności w traktowaniu ludzi, zgodnie z założeniem, że wszystkie istoty należące do tej samej kategorii pod pewnym względem istotnej, powinny być traktowane równo, jednakowo. Ta powoływana przez Rzecznika formuła sprawiedliwości jest identyczna z definicją sprawiedliwości formalnej prezentowanej przez Ch. Perelmana. Pisał on, że sprawiedliwość formalna to zasada działania, zgodnie z którą istoty należące do tej samej kategorii istotnej powinny być traktowane jednakowo¹¹¹.

RPO II kadencji zaskarżył między innymi w Trybunale Konstytucyjnym w 1995 r. nierówność uprawnień do zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych dla rodzin rolniczych¹¹². W ocenie Rzecznika II kadencji utrzymuje się tendencja większej liczby i powszechniejszych naruszeń zasady równości w grupie praw ekonomicznych i socjalnych niż swobód politycznych obywateli¹¹³. Dotyczy to głównie kwestii ochrony zdrowia (nierówności w dostępie do świadczeń zdrowotnych i leków), świadczeń podatkowych (sytuacja rodziców samotnie wychowujących dzieci) czy emerytalno-rentowych. Konstytucyjna zasada równości była także przedmiotem wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Jej określenia zawarte są już w jednym z pierwszych orzeczeń Trybunału i rozwijane w kolejnych latach jego orzekania¹¹⁴. Jak już wyżej wspomniałam, konstytucyjna zasada równości oznacza, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, bez różnicowań zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących. Równo nie oznacza jednakowo. Trybunał uznał, że równość będzie zachowana także wtedy, gdy na podstawie uznanych kryteriów oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa, będą oni traktowani różnie (U 7/87).

Z analizy wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich III kadencji wynika, że ilekroć naruszane są zasady sprawiedliwości społecznej, zawsze naruszana jest zasada równości. A. Zieliński twierdzi także, iż istnieje ścisły związek między zasadami równości i sprawiedliwości społecznej¹¹⁵.

¹¹¹ Por. Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1956, s. 62.

¹¹² RPO/191096/95/III, RPO/193243/95/III.

¹¹³ Por. *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1995 r. do 12 lutego 1996 r.*, RPO-Mat., nr 29, s. 168–173, oraz wcześniejsze sprawozdania Rzecznika, RPO-Mat., nr 21, s. 86; nr 25, s. 131.

¹¹⁴ Por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygnaturze akt U 1/86, U 5/86, U 7/86, K 5/89, K 14/90, K 8/94 oraz rozdz. IV niniejszej pracy.

¹¹⁵ RPO/19/15/03/97/V, Biul. RPO 1998/2, poz. (810), s. 114.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat zasady równości jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Po wejściu w życie nowej Konstytucji RP podtrzymał dotychczasową wykładnię tej zasady¹¹⁶. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału z art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa należących do tej samej kategorii; wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą relewantną w stopniu równym powinny być traktowane równo, bez różnicowań faworyzujących i dyskryminujących. Jednocześnie zasada równości zakłada pewne różnicowanie podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Równość wobec prawa „to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania”¹¹⁷. Sądzę, że to właśnie zasady sprawiedliwości społecznej winny wyznaczać odpowiednie kryterium dyferencjacji.

Sporo o zasadę równości w świetle prawa konstytucyjnego należy rozpatrywać nie tylko w aspekcie czysto normatywnym, ale także w aspekcie moralnym i socjotechnicznym. Przyjmowanie zasady bezwzględnej równości może odnieść fatalne skutki społeczne; także przyjęcie całkowitej swobody różnicowania może doprowadzić do nader niebezpiecznych, napiętych sytuacji w społeczeństwie. Należy zdać sobie sprawę z tego, że zasada równości oznacza równowartościowanie każdej jednostki. Tak więc konieczne jest uwzględnianie aspektów, nie tylko prawnych, ale także moralnych w tworzeniu reguł nie dopuszczających do całkowitej swobody różnicowania przez prawo pozycji jednostki. Zapisana w ustawie zasadniczej zasada równości *de facto* jest tylko deklaracją zakazującą wprowadzanie różnic ze względu na wymienione w Konstytucji cechy, na przykład płeć, wiek czy rasę.

Przepis wyrażający zasadę równości w różnych jej aspektach zawierają konstytucje większości państw świata. Podobną do polskiej regulację prawną przewidują między innymi konstytucje: niemiecka, szwajcarska i austriacka. Sądy konstytucyjne tych państw także nie opracowały jednego określenia zasady równości, stosowanego następnie we wszystkich orzeczeniach dotyczącej tego zagadnienia¹¹⁸. W orzecznictwie Związkowego Trybunału Konstytucyjnego w RFN najczęściej powtarza się następująca formuła: „Zasada równości zabrania tylko niejednakowego traktowania tego, co istotnie jednakowe, nie sprzeciwia się zaś temu, aby to co niejednakowe było traktowane w różny sposób, stosownie do istniejących odmienności”¹¹⁹. Jednocześnie „tylko wtedy należy traktować to co jednakowe tak samo, a co niejednakowe

¹¹⁶ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 XI 1997 r., sygn. akt K 22/97, OTK ZU, nr 3-4/1997, poz. 41; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 XII 1997 r., sygn. akt K 2/97, OTK ZU, nr 5-6/1997, poz. 72.

¹¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 V 1998 r., sygn. akt K 37/97, OTK ZU, nr 3/1998, poz. 33, s. 199.

¹¹⁸ Por. B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 150-160.

¹¹⁹ Tamże, s. 152.

w różny sposób, stosownie do istniejących odmienności, jeżeli cecha podobieństwa lub odmienności w konkretnej, wchodzącej w grę sytuacji jest na tyle istotna, aby wzięcie jej pod uwagę w regulacjach prawnych wydawało się uzasadnione realizacją idei sprawiedliwości”¹²⁰. Austriacki Trybunał Konstytucyjny stwierdza zaś w swych orzeczeniach, iż „Zasada równości zobowiązuje ustawodawcę, aby unikał regulacji prawnych zawierających nieusprawiedliwione merytorycznie różnicowania. Jeżeli różnicowania ustawowe w ramach tej samej instytucji prawnej nie mogą być wyprowadzone z różnic w stanie faktycznym, wówczas ustawa narusza zasadę równości. [...] Naruszenie takie ma miejsce, jeśli ustawodawca nie uwzględnia różnic faktycznych i traktuje je tak samo”¹²¹. Szwajcarski Trybunał Związkowy stwierdza zaś, że „zasadach równości nie zabrania różnicowania w prawnym traktowaniu poszczególnych kategorii osób, ale wyklucza ona tylko takie prawne różnicowania, które nie znajdują merytorycznego uzasadnienia w systemie prawnym i w ustroju państwowym, które nie mogą być usprawiedliwione istotnymi różnicami faktycznymi”¹²².

W Polsce, podobnie jak w innych państwach, których konstytucje przewidują realizację zasady równości, trudności w jej stosowaniu powstają w momencie ustalania cechy istotnej – relewantnej, która pozwoli na ustalenie kręgu podmiotów równych oraz przy ustalaniu kryteriów ocen klasyfikacji różnicującej te podmioty. Nie budzi wątpliwości twierdzenie, że ludzie są z natury pod wieloma względami nierówni; powstaje więc pytanie „które z elementów związanych z ich sytuacją faktyczną uznać za prawnie relewantne?”¹²³ Należy zauważyć, że nie ma ustanowionych prawnych kryteriów, z punktu widzenia których ludzi będziemy traktować równo bądź nie. Kryteria te mogą być ze sobą sprzeczne. Równe traktowanie z punktu widzenia jednego kryterium może oznaczać nierówność z punktu widzenia innego. Nie ulega wątpliwości, że kryteria te muszą być zgodne z Konstytucją. W jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny ustalił, że tylko takie kryteria są zgodne z konstytucją, które są usprawiedliwione. Oznacza to, że muszą one mieć uzasadnienie w zasadach sprawiedliwości. Dlatego też należy zgodzić się z poglądem, według którego zasada równości stanowi tylko jedną z formuł sprawiedliwości społecznej¹²⁴.

Oznacza to, że zasada równości jest wtórna wobec zasad sprawiedliwości społecznej. Nigdy też równość nie może stanowić kryterium dopuszczalności sprawiedliwości społecznej.

¹²⁰ Tamże.

¹²¹ Tamże, s. 153.

¹²² Tamże.

¹²³ P. Tuleja, *Normatywna treść...*, s. 96.

¹²⁴ Tamże, s. 97.

4. UWAGI KOŃCOWE

Realizowanie różnych formuł sprawiedliwości społecznej w codziennych warunkach życia, w których często występuje ubóstwo czy konflikty interesów, musi się opierać na określonych wartościach i zasadach. Niekiedy wartości leżące u podstaw sprawiedliwości społecznej mogą być w sprzeczności z innymi zasadami prawa lub innymi wartościami. Na przykład formuła „każdemu według jego pracy” pozostaje w sprzeczności z szeroko rozumianą zasadą równości; także sprawiedliwość retrybucyjna będzie w sprzeczności z miłosierdziem¹²⁵. Duprel miał rację twierdząc, że „sprawiedliwość nie jest miłosierna – miłosierdzie nie jest sprawiedliwe”.

W literaturze przedmiotu istnieje pogląd, według którego luzy decyzyjne, także te wynikające z klauzul generalnych, służą „realizacji wymagań demokracji materialnej (»społecznej«) w sądowym stosowaniu prawa, ponieważ pozwalają na zagwarantowanie rzeczywistej, a nie tylko formalnej równości obywateli w stosunkach prawnych”¹²⁶, a tym samym urzeczywistniają zasady sprawiedliwości społecznej.

Tak więc w pojęcie sprawiedliwości wbudowane jest żądanie równości¹²⁷, zaś urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej jest naczelnym zadaniem demokratycznego państwa prawnego. Postulat państwa prawnego, jak już wyżej pisałam, stanowi niejako ogniskową, w której skupiają się problemy wszelkiego rodzaju wartości konstytucyjnych. Zasady te są nierozzerwalnie ze sobą splecione. Sądzę, co starałam się wykazać, że zasady sprawiedliwości społecznej są nadrzędne w stosunku do pozostałych; potwierdził to w swych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny.

¹²⁵ Sprawiedliwość retrybucyjna polega na „stosowaniu kar, sankcji w stosunku do osób, które przekraczają normy prawne, moralne obyczajowe, wyrządzają krzywdy innym, naruszają ich własność, dotykają ich w godności własnej itp.” Z. Zaborowski, *Psychospołeczne problemy sprawiedliwości i równości*, PWN, Warszawa 1986, s. 17.

¹²⁶ T. Zieliński, *Klauzule generalne w demokratycznym państwie* (2), Rozważania prof. Tadeusza Zielińskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, październik 1992 – marzec 1993, s. 50–51.

¹²⁷ M. Ossowska, *Normy moralne. Próba systematyzacji*, Warszawa 1970, s. 146.

ZAKOŃCZENIE

Niezwykle doniosłym zadaniem, jakie prawodawca postawił przed Rzeczpospolitą – państwem prawnym, jest urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej. Te zaś, jako wartość naczelna prawa, służą „za kryterium oceny innych wartości – instytucji ustrojowych, systemów społecznych, działań jednostkowych i grupowych”¹. Art. 2 Konstytucji, statuujący te zasady, jest punktem wyjścia i odniesienia zarazem dla odszukiwania elementów aksjologicznych sprawiedliwości społecznej zarówno w doktrynach prawnych, etycznych, filozoficznych, jak i w orzecznictwie.

Zasady sprawiedliwości społecznej jako wartości konstytucyjne nie zostały określone ani w Konstytucji RP, ani innych aktach prawnych. Liczne koncepcje sprawiedliwości społecznej powstałe na przestrzeni wieków zarysowane są bardzo ogólnikowo, analizując fragmentarycznie treść tego pojęcia. Trudno na ich podstawie określić zakres tego terminu, można jednak wyprowadzić z nich pewne ogólne założenia. Wszystkie one zakładają wprowadzenie „społecznej gospodarki rynkowej”, humanistycznego aspektu pracy jako elementu samorealizacji człowieka, a nie tylko ekonomicznych efektów zatrudnienia. Sprawiedliwość społeczna wymaga ochrony praw słusznie nabytych, realizacji wartości określanych mianem bezpieczeństwa prawnego lub zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa. Wymaga także ochrony godności człowieka, dobra wspólnego; sprawiedliwość społeczna zawiera w swej treści także elementy zasady równości. Te koncepcje, w których sprawiedliwość jako podstawa całego porządku prawnego sprowadza się do zasady proporcjonalnie równego rozdziału dóbr, pozostają w sprzeczności z międzynarodowymi regulacjami z zakresu ochrony praw człowieka. W art. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych czytamy o „sprawiedliwych i korzystnych” warunkach pracy obejmujących „wynagrodzenie zapewniające wszystkim jako minimum: a) godziwy zarobek i równe wynagrodzenie za pracę o równej wartości [...]; 2) godne warunki życia dla nich samych i ich rodzin zgodnie z postanowieniami niniejszego Paktu”². Choć Pakt nie wymienia

¹ R. A. Tokarczyk, *Sprawiedliwość jako naczelna wartość prawa*, Państwo i Prawo 1997, nr 6, s. 3.

² Por. *Prawa człowieka. Wybór źródeł*, oprac. K. Motyka, Lublin 1996, s. 56, 95.

expressis verbis sprawiedliwości społecznej, to jednak wskazane są tam dwa kryteria: proporcjonalność rozumiana tu jako równość i minimum w celu zapewnienia „godnego” życia – egzystencji, które są niczym innym jak warunkami realizacji sprawiedliwości społecznej wskazywanymi w literaturze przedmiotu. Tak więc nie będą zachowane elementy sprawiedliwości społecznej, gdy wśród ludzi podlegających jurysdykcji Paktu występować będą nierówności i problemy zapewnienia godnych warunków życia, a więc bezpieczeństwa socjalnego.

Obecnie bardzo często w mediach, przez dziennikarzy, a także przez polityków używane są słowa: demokracja, praworządność, państwo prawa czy sprawiedliwość. Budzą one wiele emocji i są nader trudne do zdefiniowania. Wszyscy są chyba zgodni co do tego, że demokracja ma być rządzeniem w interesie narodu, zaś procedury demokratyczne polegają na uwzględnianiu stanowiska mniejszości. Jednakże rządy te muszą spełniać jeszcze inne warunki, by były godne miana demokratycznych. Muszą one być zgodne z prawem – praworządne, a więc muszą realizować nakazy – założenia zasady państwa prawnego. Ale czy można wyobrazić sobie państwo demokratyczne, którego naczelną wartością nie są zasady sprawiedliwości społecznej, do którego ideału winno dążyć państwo i społeczeństwo? Wszak zadaniem państwa prawnego jest tworzenie takich instytucji prawnych, które umożliwiają realizowanie zasad sprawiedliwości społecznej według określonej – złożonej formuły sprawiedliwości. Państwo ma obowiązek urzeczywistniać te zasady. Oznacza to nakaz działania państwa w tym celu. Przy czym ma być to działanie efektywne, nie powodujące nieproporcjonalnie wysokich kosztów społecznych, bez zbędnego ryzyka i dające trwałe osiągnięcia.

Według niektórych dogmatyków odwoływanie się w przepisach konstytucyjnych do sprawiedliwości społecznej „ma charakter osobliwy”³. Jednakże należy zdać sobie sprawę z tego, iż współcześnie wzorcem realizowania tej wartości jest złożona formuła zawierająca zarówno elementy formuł egalitarnych, jak i merytarnych. A więc bierze pod uwagę zarówno wysiłki i osiągnięcia danej osoby, jak i jej potrzeby i inne elementy jej sytuacji (nie tylko ekonomicznej). Tak więc sprawiedliwość społeczna bierze pod uwagę całokształt sytuacji, w jakiej znajduje się członek społeczności. Realizowanie zaś różnych formuł sprawiedliwości społecznej w codziennych warunkach życia musi się opierać na określonych wartościach i zasadach.

Niektórzy przedstawiciele teorii prawa porównują te zasady z zasadami współżycia społecznego lub innymi klauzulami. Sprawiedliwość społeczna jest jednak czymś więcej niż tylko klauzulą generalną. Jej celem nie jest pozostawienie luzu decyzyjnego przy stosowaniu prawa, lecz wyznaczenie

³ Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, s. 85.

kierunku prawotwórstwa. Jest ona wartością – zasadą konstytucyjną mającą kształtować treść norm, treść całego systemu prawnego. Przecistawia się ona „skrajnemu liberalizmowi, obojętnie odnoszącemu się do skrajnych nierówności i nieszczęść społecznych”⁴. Daje też wyraz idei, według której państwo stoi na straży sprawiedliwego porządku, co stwarza podstawy do oczekiwania ze strony państwa ochrony przed pokrzywdzeniem. Choć nie ma charakteru roszczeniowego, daje podstawy dla wystąpień RPO i orzecznictwa TK, co ma ogromną doniosłość społeczną. Dzięki wystąpieniom Rzecznika Praw Obywatelskich i orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego sprawiedliwość społeczna nie jest już tylko pustą klauzulą. Organy te wypełniły ją treścią, a wciąż tworzona praktyka wskazuje, że znaczenie i waga tej zasady rośnie.

System norm prawnych w państwie wyznacza określony porządek społeczny. Życie bez niego byłoby trudne, nieuporządkowane. Prawo normuje prawie każdą dziedzinę ludzkiego życia. Wyznacza prawa, wolności ale także obowiązki obywatela, państwa, społeczeństwa. Zastanawiając się nad tym czemu faktycznie służy prawo nasuwa się wiele odpowiedzi; ale przede wszystkim prawo służy w sposób sprawiedliwy dobru członków całego społeczeństwa⁵. Sprawiedliwości nie można więc przeciwstawiać prawa przede wszystkim dlatego, że prawo stanowione jest narzędziem sprawiedliwości, a nie jej źródłem⁶, również dlatego, że prawo pozytywne określa kategorie istotne, o których mówi sprawiedliwość formalna, a bez określenia których stosowanie sprawiedliwości jest w ogóle niemożliwe⁷.

Nie znane są mi powody powściągliwości, czy nawet ambiwalencji w odniesieniu do zasad sprawiedliwości społecznej. Uczucia takie wyrażane są przede wszystkim przez polityków i dziennikarzy, którzy przypisują pojęciu temu brzemień minionego ustroju. W pełni uzasadniony jest pogląd L. Kołakowskiego, według którego nie należy z tego powodu „odrzucać jako bezsensownego pojęcia »sprawiedliwości społecznej« [...] Pojęcie to, należące zarówno do tradycji socjalistycznej, jak też do nauki społecznej Kościoła, używane jest w sposób niedbały i nie zawsze do godziwych celów [...]. Jednakże, jak antyczne porzekadło głosi, nadużycia nie znoszą użycia”⁸. Stwierdził także, że odwoływanie się do „sprawiedliwości społecznej” jest czymś nieuniknionym, jeśli mamy unikać rozstrzygnięć rażąco niesłusznym⁹.

⁴ Tamże, s. 86.

⁵ Por. Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 105.

⁶ D. Dąbek, *Problemy filozofii wartości w kontekście praw człowieka*, Humanistyczne Zeszyty Naukowe, Katowice 1995, nr 10, s. 17.

⁷ Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959, s. 53.

⁸ L. Kołakowski, *Po co nam pojęcie sprawiedliwości społecznej?* Gazeta Wyborcza, 6-7 V 1995, nr 105, s. 8-9.

⁹ Tamże.

Podsumowując, jeszcze raz należy wskazać, iż urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej polega na stosowaniu złożonej formuły sprawiedliwości w ramach merytarnych, a nie egalitarnych teorii; rola i pozycja poszczególnych prawideł jest zmienna i zależy przede wszystkim od sytuacji społecznej i gospodarczej, w której zasady sprawiedliwości mają być realizowane. Zasady sprawiedliwości społecznej, choć złożone z wielu formuł, zawierają w swej treści elementy stałe. Przede wszystkim uwzględniają one dobro każdego członka społeczeństwa, a tym samym eliminują możliwość skrajnego różnicowania; zakazują tym samym zarówno dyskryminacji, jak i faworyzowania niektórych obywateli czy grup społecznych. Warunkiem podstawowym realizacji tych zasad jest zapewnienie minimum egzystencji dla wszystkich.

Zasady sprawiedliwości społecznej są punktem odniesienia dla pozostałych wartości konstytucyjnych (ale nie tylko); nakazują poszanowanie godności osoby ludzkiej. Urzeczywistnianie ich nakazuje także realizację zasady pomocniczości i ochronę słabszych; wymaga również ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa.

AKTY NORMATYWNE

- Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978*, wstęp T. Mołdawa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993.
- Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992*, wstęp M. Kruk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.
- Konstytucja Republiki Litewskiej z 25 października 1992*, wstęp A. Zakrzewski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.
- Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992*, wstęp K. Skotnicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (DzU, nr 78 z 1997 r., poz. 483).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (DzU, nr 11 z 1982 r., poz. 83).
- Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 29 kwietnia 1985 r.* (DzU, nr 22, poz. 98, z późniejszymi zmianami).
- Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r.* (DzU, nr 102, poz. 643).
- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (tj. DzU z 1991 r., nr 109, poz. 471).
- Utrzymane w mocy przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r.*

LITERATURA

- Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, ks. V, przek. D. Gromska, Warszawa 1982.
- Augustyn Św., *O państwie Bożym. Przeciw poganom ksiąg XXII*, przeł. W. Kornatowski, Warszawa 1977.
- Bafia J., *Postęp sprawiedliwości społecznej obiektywną koniecznością rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego*, Państwo i Prawo 1980, nr 4.
- Banaszak B., *Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Banaszak B., *Sądownictwo konstytucyjne a ochrona podstawowych praw obywatelskich. RFN, Austria, Szwajcaria*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Prawo CCI, Wrocław 1990.
- Banaszak B., *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie ochrony praw podstawowych*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Banaszak B., Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993.
- Bankowicz M., *Model współczesnej demokracji*, Ad Meritum 1995, nr 2.
- Bator A., Kucharski K., *Wartości absolutne a pojęcie praworządności*, [w:] *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje)*, *Studia i szkice*, red. H. Rot, Wrocław 1994.
- Bentham J., *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*, przekł. B. Nawroczyński, PAN, Warszawa 1958.
- Beetham D., Boyle K., *Demokracja: pytania i odpowiedzi*, Toruń 1996.
- Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich* (Biul. RPO), nr 1–37.
- Błachowska B., *Rzecznik Praw Obywatelskich w obronie bezrobotnych (I)*, RPO-Mat., nr 26.
- Boruta I., *Równość kobiet i mężczyzn w pracy w świetle praw Wspólnoty Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Łódź 1996.
- Buchała K., Kubicki L., *Zasady odpowiedzialności karnej w konstytucji*, Państwo i Prawo 1987, nr 10.
- Cicero Marcus Tullius, *Pisma filozoficzne*, t. II, przekł. W. Kornatowski, PWN, Warszawa 1960.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Skarga konstytucyjna*, [w:] *Materiały z konferencji naukowej „Konstytucja RP w praktyce”*, Warszawa 1999.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, Przegląd Sejmowy 1998, nr 1 (24).
- Czeszejko-Sochacki Z., *Trybunał Konstytucyjny PRL (zagadnienia wybrane)*, Państwo i Prawo 1986, nr 1.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Trybunał Konstytucyjny PRL*, Warszawa 1986.
- Dąbek D., *Problemy filozofii wartości w kontekście praw człowieka*, Humanistyczne Zeszyty Naukowe 1995, nr 10.
- Domagała M., *Kontrola zgodności prawa z konstytucją w europejskich państwach socjalistycznych*, Warszawa 1986.
- Domańska A., *Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 1998, t. LVII.

- Działocha K., *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Działocha K., *Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, *Studia Prawnicze* 1989, nr 2/3.
- Działocha K., Gromski W., *Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny*, *Państwo i Prawo* 1995, nr 3.
- Erlich S., *Wiążące wzory zachowań. Rzecz o wartości systemów norm*, PWN, Warszawa 1995.
- Filipowicz A., Gebethner S., *Koncepcja Rzecznika Praw Obywatelskich w świetle dyskusji publicznych*, *Państwo i Prawo* 1987, nr 3.
- Fuller L. L., *Moralność prawa*, Warszawa 1978.
- Galster J., Szyszkowski W., Wasik Z., Witkowski Z., *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994.
- Garlicki L., *Federalna władza ustawodawcza*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1986.
- Garlicki L., *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Garlicki L., *Prawa socjalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Przegląd Sejmowy* 1995, nr 2.
- Garlicki L., *Problematyka konstytucyjna w rewizjach nadzwyczajnych Rzecznika Praw Obywatelskich*, *Biul.-Mat.*, nr 8.
- Garlicki L., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989.
- Gebethner S., *Sejmowy Rzecznik Praw Obywatelskich*, *Państwo i Prawo* 1986, nr 11.
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Grzegorzczak A., *Aksjologiczna podstawa konstytucji państwa*, *Studia konstytucyjne*, t. I, red. S. Zawadzki, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1989.
- Grześkowiak A., *Aksjologia projektu konstytucji RP*, [w:] *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Materiały z sympozjum, Lublin 16 XII 1995*, red. J. Krukowski, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 1995.
- Gwiżdż A., *Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Hallowell J. H., *Moralne podstawy demokracji*, PWN, Warszawa 1993.
- Hart H. L. A., *Prawo a moralność*, [w:] *Współczesna teoria i filozofia prawa na zachodzie Europy. Wybór tekstów*, przekł. R. Sarkiewicz, Kraków 1985.
- Hume E., *Traktat o naturze ludzkiej*, t. II, Kraków 1952.
- Jan XXIII, *Encyklika o pokoju między wszystkimi narodami opartym na prawdzie, sprawiedliwości, miłości i wolności „Pacem in terris”*, Societe d'Editions Internationales, Paris 1963.
- Jan XXIII, *Encyklika o współczesnych przemianach społecznych w świetle zasad nauki chrześcijańskiej „Mater et Magistra”*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 1969.
- Jan Paweł II, *Encyklika „Contesimus Annus”*, Wydawnictwo Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej, Wrocław 1991.
- Jan Paweł II, *Encyklika o pracy ludzkiej „Laborem exercens”*, Pallottinum 1981.
- Jasienica P., *Polska anarchia*, Kraków 1988.
- Jasińska D., *Uwagi i postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich do rozwiązań systemowych podatku dochodowego od osób fizycznych*, *RPO-Mat.*, nr 20.
- Kaczorowski P., *Państwo i demokracja*, *Przegląd Polityczny* 1997, nr 33/34.
- Karnicka A., *Rzecznik Praw Obywatelskich (kompetencje, postępowanie, środki działania)*, *Państwo i Prawo* 1990, nr 1.
- Kastari P., *Delegat parlamentu (ombudsman) i kanclerz sprawiedliwości w Finlandii*, *Państwo i Prawo* 1963, nr 3.

- Kojder A., *Godność i siła prawna. Szkice socjologiczno-prawne*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1995.
- K. Kolasiński, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a orzecznictwo sądowe*, Państwo i Prawo 1998, nr 6.
- Kołąkowski A., *Rodowód demokracji*, Społeczeństwo Otwarte 1995, nr 12.
- Kołąkowski L., *Po co nam pojęcie sprawiedliwości społecznej?* Gazeta Wyborcza, 6-7 V 1995, nr 105.
- Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym, Gaudium et spes*, [w:] Sobór Watykański II. Konstytucje, dekrety, deklaracje. Tekst polski, Poznań 1968.
- Kordela M., *Państwo praworządne i państwo prawa – stosunek pojęć*, [w:] *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa*, red. B. Czech, Katowice 1992.
- Kostowska E., *Idea równości społecznej*, Warszawa 1983.
- Kozłowski Ł. S., *Polityka podziału i sprawiedliwości społecznej, problemy konstytucyjno-prawne*, Państwo i Prawo 1989, nr 11.
- Krukowski J., *Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Kubiak A., *Państwo prawne – idea, postulaty, dylematy*, Państwo i Prawo 1991, nr 7.
- Kubiak A., *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja*, Państwo i Prawo 1987, nr 12.
- Lang W., *Teoria prawa*, Toruń 1972.
- Lang W., Wróblewski J., *Sprawiedliwość społeczna i nieposłuszeństwo obywatelskie w doktrynie politycznej USA*, PWN, Warszawa 1984.
- Lang W., Wróblewski J., *Współczesna filozofia i teoria prawa w USA*, Warszawa 1986.
- Leon XIII, *Encyklika o chrześcijańskim ustroju państw. „Imortale Dei [...]”*, Warszawa 1902.
- Leon XIII, *Encyklika w kwestii socjalnej o położeniu robotników „Rerum Novarum”*, Kraków 1939.
- L'Etat de droit et la sécurité juridique*, red. M. Lesage, J. Łętowski, Warszawa 1996.
- Lipie J., *W przestrzeni wartości. Studia z ontologii wartości*, Kraków 1992.
- Lis S., *Kategorie sprawiedliwości według św. Tomasza z Akwinu*, Resovia Sacrae 1996, nr 3.
- Łączkowski W., *Prawo prawem traktować*, Tygodnik „Solidarność”, 1 II 1991.
- Łętowska E., *Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich: kontakty z Sądem Najwyższym i Trybunałem Konstytucyjnym*, RPO-Mat., nr 11.
- Łętowska E., *Promocja praw człowieka w działalności polskiego Ombudsmena*, RPO-Mat., nr 13.
- Łętowska E., *Prawne granice właściwości Rzecznika Praw Obywatelskich*, RPO-Mat., nr 1.
- Łętowska E., *Zagadnienia legislacyjne w praktyce RPO – kwestie wybrane dla Komisji Prac Ustawodawczych Sejmu PRL*, RPO-Mat., nr 1.
- Madero F. F., *Koncepcja sprawiedliwości w nauczaniu Jana Pawła II*, Ethos 1995, nr 4.
- Majka J., *Katolicka nauka społeczna. Studium historyczno-doktrynalne*, Rzym 1986.
- Mann T., *Demokracja*, Przegląd Polityczny 1996, nr 30, dodatek, s. I–VIII.
- Milewicz E., *Rzecznik rzecznika i obywatela*, Gazeta Wyborcza, 9-10 III 1996.
- Mill J. S., *Utylitaryzm. O wolności*, Warszawa 1959.
- Monteskiusz (Ch.-L. de Secondan de Montesquie), *Myśli*, Warszawa 1985.
- Monteskiusz, *O duchu praw*, przekł. T. Boy-Żeleński, Warszawa 1957.
- Morawski L., *Spór o pojęcie państwa prawnego*, Państwo i Prawo 1994, nr 4.
- Nalewajko E., *Listy do Rzecznika Praw Obywatelskich – autocharakterystyki i oczekiwania społeczne*, RPO-Mat., nr 4.
- Nowacki J., *Klauzula „państwo prawne” a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Nowacki J., *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977.
- Opalek K., *Zagadnienia teorii praw i teorii polityki*, PWN, Warszawa 1986.

- Opalek K., Wróblewski J., *Aksjologia – dylemat między pozytywizmem prawniczym a doktryną prawa natury*, Państwo i Prawo 1966, nr 9.
- Opalek K., Wróblewski J., *Pozytywizm prawniczy*, Państwo i Prawo 1954, nr 1.
- Opalek K., Wróblewski J., *Prawo, metodologia, filozofia, teoria prawa*, PWN, Warszawa 1991.
- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego z lat 1986–1999*.
- Ossowska M., *Normy moralne. Próba systematyzacji*, PWN, Warszawa 1970.
- Paweł VI, *Encyklika o popieraniu rozwoju ludów „Populorum progressio”*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1967.
- Perelman Ch., *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959.
- Petrażycki L., *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. II, Warszawa 1960.
- Piechowiak M., *Godność i równość jako podstawy sprawiedliwości*, Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju, Toruń 1992, z. 1.
- Piechowiak M., *Pojęcie praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Piechowiak M., *Sprawiedliwość społeczna jako podstawa porządku prawnego*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993.
- Piechowiak M., *W poszukiwaniu ontologicznych podstaw prawa. Artura Kaufmanna teoria sprawiedliwości*, Warszawa–Poznań 1992.
- Pietrzak M., *Demokratyczne państwo prawne*, Przegląd Humanistyczny 1989, nr 6.
- Platon, *Państwo*, przekł. W. Witwicki, Warszawa 1958.
- Podemski S., *Adam, następca Tadeusza. Trzeci rzecznik*, Polityka, 13 IV 1996, nr 15 (2032).
- Prawa człowieka. Wybór źródeł*, oprac. K. Motyka, Lublin 1996.
- Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996.
- Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1997.
- Przemówienie Jego Świątobliwości Papieża Jana Pawła II na XXXIV sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych 2 października 1979 r.*, Typis Polygnottis Vaticanis 1979.
- Puño A., *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, Państwo i Prawo 1995, nr 8.
- Radbruch G., *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*, [w:] *Współczesna teoria i filozofia prawa na zachodzie Europy*. Wybór tekstów, przekł. J. Stelmach, Kraków 1985.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, przekł. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, PWN, Warszawa 1994.
- Repel J., *Zasady orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP i ich znaczenie w procesie stosowania norm konstytucji*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Resich Z., *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Warszawa 1981.
- Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, PWN, Warszawa 1967.
- Rykowski Z., Sokolewicz W., *Kontrola konstytucyjności prawa w Polsce*, Studia Prawnicze 1983, nr 2.
- Ryszka F., *Demokratyczne państwo prawa*, Myśl Socjaldemokratyczna 1996, nr 2.
- Rzadzikowska B., *Zjawisko dyskryminacji na tle politycznym w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, RPO-Mat., nr 10.
- Sadurski W., *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, PWN, Warszawa 1988.
- Safian M., *Sprawiedliwość społeczna – intuicja czy teoria*, Rzeczpospolita 19 IV 1999, nr 91.
- Sarnecki P., *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy 1988, nr 1 (24).
- Sarnecki P., *Systematyka konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Sejm o sprawozdaniu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Kronika Sejmowa, 27 III–9 IV 1996, nr 115 (238) II kadencja.
- Skarga konstytucyjna w orzecznictwie TK od 17 października 1997 r. do 12 października 1998 r.*, oprac. Zespół ds. Obsługi Skargi Konstytucyjnej. Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Jurysta 1998, nr 12.

- Sobolewska B., Sobolewski M., *Myśl polityczna XIX i XX wieku*, Warszawa 1978.
- Sokolewicz W., *Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne (Uwagi na tle ustawy z 29 XII 1989 o zmianie Konstytucji)*, Państwo i Prawo 1990, nr 4.
- Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 1 I–30 XI 1988 r.*, RPO-Mat., nr 2.
- Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 1 XII 1990–19 XI 1991 r.*, RPO-Mat., nr 12.
- Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 II 1993 r. do 12 II 1994 r.*, RPO-Mat., nr 21.
- Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 13 II 1994–12 II 1995*, RPO-Mat., nr 25.
- Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 II 1995 r. do 12 II 1996 r.*, RPO-Mat., nr 29.
- Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 8 maja 1996 r. do 7 maja 1997 r.*, RPO-Mat., nr 33.
- Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 8 maja 1997 r. do 7 maja 1998 r.*, RPO-Mat., nr 35.
- Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 1998 r.*, RPO-Mat., nr 37.
- Stone J., *Human law and Human Justice*, Stanford University Press 1965.
- Strzembosz A., *Sądy a skarga konstytucyjna*, Państwo i Prawo 1997, nr 3.
- Sutor B., *Etyka polityczna*, przekł. A. Marcol, Warszawa 1994.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.
- Szyszkowska M., *Czy można zbudować konstytucję na prawie naturalnym. Przepis na moralność*, Polityka 1997, nr 6.
- Szyszkowska M., *Teoria prawa natury XX w. w Polsce*, Warszawa 1982.
- Taras W., Wróbel A., *Zarys koncepcji państwa prawnego w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, RPO-Mat., nr 7.
- Tischner J., *Myślenie według wartości*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1993.
- Tokarczyk R. A., *Klasycy prawa natury*, Lublin 1988.
- Tokarczyk R. A., *Prawa wierne naturze*, Lublin 1980.
- Tokarczyk R. A., *Próba sformułowania paradygmatu sprawiedliwości*, Państwo i Prawo 1993, nr 7.
- Tokarczyk R. A., *Sprawiedliwość jako naczelną wartość prawa*, Państwo i Prawo 1997, nr 6.
- Tomasiewicz J., *Demokracja po polsku*, Społeczeństwo Otwarte 1996, nr 3.
- Tomasz z Akwinu, św., *Traktat o człowieku. Summa teologiczna*, Pallotinum, Poznań 1959.
- Trzciniński J., *Środki ochrony wolności i praw*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz I*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
- Tuleja P., *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Tuleja P., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995.
- Tuleja P., *Zasady konstytucyjne*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Tuleja P., Wróbel W., *Glosa do postanowienia TK z 25 IX 1991 r., sygnatura akt S 6/91*, Państwo i Prawo 1992, nr 2.
- Del Vecchio G., *La giustizia*, Roma 1959.
- Weinberger O., *Wartość, wartościowanie i doświadczanie wartości w argumentacji prawniczej*, Studia Prawnicze 1986, z. 3–4.
- Wieruszewski R., *Równość kobiet i mężczyzn*, Poznań 1975.
- Winczorek P., *Aksjologiczne problemy nowej konstytucji PRL*, [w:] *Studia konstytucyjne*, t. I, red. S. Zawadzki, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1989.
- Winczorek P., *Konstytucja i wartości*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, red. J. Trzciniński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.

- Winczorek P., *Wartości naczelné „małej konstytucji” z 1992 r.*, Państwo i Prawo 1993, nr 1.
- Wiśniewski L., *Pojęcie i konstrukcja prawna praw socjalnych*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Wojtyczek K., *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974.
- Wróblewski J., *Analityczne podejście do aksjologii prawa. Studia filozoficzne*, Kraków 1994.
- Wróblewski J., *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, Państwo i Prawo 1990, nr 6.
- Wyrzykowski M., *Legislacja – demokratyczne państwo prawne – radykalne reformy polityczne i gospodarcze*, [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1992.
- Wyrzykowski M., *Przepisy utrzymane w mocy. Rozdział I, art. 1*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
- Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich prof. E. Łętowskiej przygotowane na posiedzenie Sejmu PRL (31 stycznia 1988 r.)*, RPO-Mat., nr 2.
- Zaborowski Z., *Psychospołeczne problemy sprawiedliwości i równości*, PWN, Warszawa 1986.
- Zajadło J., *Gustaw Radbruch i antynomie współczesnej filozofii prawa*, Colloquia Communia 1988–1989, nr 6.
- Zakrzewska J., *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej*, Państwo i Prawo 1990, nr 4.
- Zawadzka B., *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.
- Zawadzki S., *Podstawy aksjologiczne Konstytucji Federacji Świata*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Szymczaka*, red. M. Domańska, Łódź 1994.
- Zelwianiński R., *Sprawiedliwość społeczna*, RPO-Mat., nr 3.
- Zgajński T., *Suum cuique. Rzecz o sprawiedliwości*, Monachium 1946.
- Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Zieliński M., Ziemiński Z., *Uzasadnienie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, PWN, Warszawa 1988.
- Zieliński T., *Czas prawa i bezprawia*, Warszawa 1999.
- Zieliński T., *Zaufanie obywateli do państwa i prawa (2)*, Rozważania Rzecznika Praw Obywatelskich, nr 6.
- Zieliński T., *Działalność TK w ocenach RPO*, RPO-Mat., nr 24.
- Zieliński T., *Klauzule generalne w demokratycznym państwie (2)*, Rozważania prof. Tadeusza Zielińskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, nr 2.
- Zieliński T., *Kryzys państwa prawnego*, Gazeta Wyborcza, 18 III 1996.
- Zieliński T., *O jaką sprawiedliwość walczymy?*, Tygodnik Powszechny, 2 VIII 1981.
- Zieliński T., *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, Państwo i Prawo 1994, nr 9.
- Zieliński T., *Prawo w procesie przemian ustrojowych: od totalitaryzmu do demokracji*, RPO-Mat., nr 26.
- Zieliński T., *Relikt dawnego myślenia*, Rzeczpospolita, 29 VIII 1994.
- Zieliński T., *Rzecznik Praw Obywatelskich w okresie przemian ustrojowych w RP*, RPO-Mat., nr 19.
- Zieliński T., *Sprawiedliwość społeczna na indeksie?* Rozważania Rzecznika Praw Obywatelskich, nr 6.
- Zieliński T., *Ustrój społeczny w przyszłej konstytucji RP w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich*, RPO-Mat., nr 26.
- Ziemiński Z., *Johna Rawlsa ogólne teorie sprawiedliwości, recenzja książki A Theory of Justice*, Etyka 1974, nr 12.

- Ziemiński Z., *O pojmowaniu pozytywizmu oraz prawa natury*, Poznań 1993.
- Ziemiński Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.
- Ziemiński Z., *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
- Ziemiński Z., *Sprawiedliwość jako pojęcie prawne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.
- Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993.
- Ziemiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.
- Znamierowski Cz., *Oceny i normy*, PWN, Warszawa 1957.
- Zoll A., *Demokratyczne państwo prawa*, Civitas 1997, nr 1.
- Zoll A., *Pomiędzy ius i lex*, Tygodnik Powszechny, 17 II 1991.
- Zwierzchowski E., *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994.
- Zwierzchowski E., *Sądownictwo konstytucyjne a zgodne z konstytucją stanowienie i stosowanie prawa*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.

1. Prawo	13
1.1. Teoria tradycyjna	13
2. Sprawiedliwość społeczna w doktrynach prawnokolektywistycznych XIX i początku XX wieku	17
3. Współczesne ujęcie teorii sprawiedliwości społecznej	18
A. Teoria konformistyczna	20
B. Teoria niekonformistyczna	29
4. Koncepcje sprawiedliwości w polskiej doktrynie państwa i prawa	30
A. Instytucjonalno-prawna koncepcja sprawiedliwości Leona Paterskiego	31
B. Koncepcja sprawiedliwości społecznej Tadeusza Gajdzickiego	33
5. Sprawiedliwość społeczna w nauczaniu Kościoła Katolickiego	34
6. Uwagi końcowe	44
Rozdział II	
ROZDZIAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI I JEJ FORMY	46
1. Rodzaje sprawiedliwości	47
A. Sprawiedliwość rozdzielna i wyrównawcza	47
B. Inne rodzaje sprawiedliwości	49
2. Formuły sprawiedliwości i ich uzasadnienie	50
3. Sprawiedliwość społeczna a formuły sprawiedliwości	53
4. Uwagi końcowe	56
Rozdział III	
ZASADY SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ W DZIAŁALNOŚCI RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	58
1. Rzecznik Praw Obywatelskich – zagadnienia wstępne	58
2. Koncepcje sprawiedliwości społecznej Rzecznika Praw Obywatelskich I, II i III kadencji	66
3. Zasady sprawiedliwości społecznej w wybranych wyispaniach Rzecznika Praw Obywatelskich	77
A. Zasady sprawiedliwości społecznej w sprawach konstytucyjnych	78
B. Ocena działań jako warunek rozpoznania sprawiedliwości społecznej	80
C. Prawo do pracy a zasady sprawiedliwości społecznej	81
D. Nauczanie zasad sprawiedliwości społecznej w sprawach dotyczących stosunku pracy	84
E. Prawo do mieszkania a zasady sprawiedliwości społecznej	89
F. Nauczanie zasad sprawiedliwości społecznej w prawie podatkowym	91

