

JANUSZ KARP*

PRAWA SOCJALNE WE WSPÓŁCZESNYM KONSTITUCJONALIZMIE. PROLEGOMENA

Wprowadzenie

Pojęcie praw socjalnych jako jednej z kategorii praw człowieka jest znane od ponad stu lat. Nie jest jednak przedmiotem licznych analiz z zakresu prawa konstytucyjnego. Przyczyny tego stanu rzeczy mogą być wyjaśniane w co najmniej trzech aspektach: historycznym, politycznym i prawnym.

Biorąc pod uwagę aspekt historyczny praw społecznych, przypomnieć należy, że narodziny tych praw i gwałtowne rozszerzanie ich zakresu w systemach prawnych Europy następowało przeważnie w związku z dążeniami do utrwalenia niedemokratycznych ustrojów państwowych. Odnoszę to do pierwszych unormowań tych praw, jakie przeforsował Bismarck w Reichstagu w latach 1883–1889, w związku z zagrożeniem dla monarchii absolutnej ze strony ruchów robotniczych. Dotyczy to również polskiej praktyki z prawami socjalnymi, których szeroki katalog ustanowiono w komunistycznej konstytucji z 1952 roku, a następnie rozszerzono o kilka nowych jakościowo praw w zrewidowanej wersji tej konstytucji z 1976 roku.

W aspekcie politycznym nikłe zainteresowanie prawami socjalnymi wynikało z konieczności komentowania innych pojęć, które w Polsce od 1990 roku tworzyły podstawy legitymizacji nowego ładu ustrojowego. Mam tu na myśli idee zaczerpnięte z konstytucjonalizmu liberalnego, który w swej pierwotnej wersji pomijał zupełnie problem działalności organizatorskiej państwa na rzecz dobrobytu obywateli.

Natomiast w aspekcie prawnym istnieje *quasi*-normatywny charakter praw socjalnych, co oznacza, że nie istnieją skuteczne instytucje prawne, które mogą służyć do egzekwowania deklarowanych w umowach międzynarodowych i Konstytucji z 1997 roku praw socjalnych przez jednostki. Dotyczy to uniwersalnego systemu

* Dr, Uniwersytet Jagielloński.

praw człowieka ONZ i obowiązującego w jego ramach Paktu Praw Socjalnych Ekonomicznych i Kulturalnych. To samo stwierdzić należy w stosunku do regionalnego systemu ochrony praw Rady Europy, w którym obowiązują Europejska Karta Społeczna z 1961 roku i Zrewidowana Karta Społeczna z 1996 roku. Możliwość selektywnego doboru praw zawartych w tych traktatach przez państwa, które zdecydowały się je podpisać, a często nawet i ratyfikować, znalazła swoje odzwierciedlenie także w szerokości unormowania praw socjalnych w Konstytucji z 1997 roku oraz skromnym zestawie instytucji prawnych przewidzianych dla ich ochrony.

Geneza praw socjalnych

Kwestia dobrobytu jednostki wyłoniła się jako sprawa społeczna w okresie oświecenia po Wielkiej Rewolucji Francuskiej¹, a następnie rozwinęła się w XIX wieku. Czynnikiem, które zwróciły uwagę na ten problem, były postęp cywilizacyjny (początki industrializacji) i wpływ ideologii liberalizmu, która odrzuciła feudalny przesąd, że los człowieka jest nieuchronnym przeznaczeniem ukształtowanym przez pochodzenie społeczne. Od tej pory dobrobyt jednostki nie może być uwarunkowany pochodzeniem szlacheckim, ale uznaniem osobistych osiągnięć. Teza ta była wówczas interpretowana jako uzasadnienie ochrony własności dla środowisk mieszczańskich, które zaczęły czerpać i akumulować dobra ekonomiczne w związku z rozwojem nowoczesnej (modernistycznej) gospodarki kapitalistycznej.

Mimo że społeczeństwo mieszczańskie kreowało postulat równouprawnienia wszystkich jednostek, to jednak po zabezpieczeniu cennych dla siebie wartości dążyło do ich petryfikacji jako własnych zdobyczy. Spowodowało to przekształcenie grup społecznych, którym bliska była ideologia liberalizmu, w społeczeństwo zamknięte. Do znamion tego społeczeństwa należało wykluczenie z jego obrębu kobiet, biedoty i robotników². Tym ostatnim stworzono jednak możliwość stopniowej integracji, choć nie przeniknięcia do środowiska mieszczańskiego, na rzecz którego świadczyli pracę. W drugiej połowie XIX wieku zaczęto mówić już o ruchu społecznym robotników, który propagował hasła gwarancji bezpieczeństwa socjalnego dla pracowników najemnych.

Czynnikiem, jaki wpłynął na uzyskanie świadomości obywatelskiej przez środowisko robotnicze, był szybki wzrost technologiczny. Wymagał on uruchomienia przez państwo przynajmniej elementarnego szkolnictwa, które miało pomagać w zdobywaniu kwalifikacji do wykonywania wydajnej i coraz bardziej skomplikowanej technologicznie pracy.

Proces nadawania pracownikom najemnym praw socjalnych przebiegał według jednego z dwóch modeli, a każdy z nich uwarunkowany był charakterem ustroju politycznego państwa. Pierwszy model należy łączyć z ustrojem absolut-

¹ Konstytucja z 1793 roku zapowiadała wspieranie biedoty ze środków publicznych.

² Wynikało to z tradycyjnego modelu rodziny, w którym rola kobiety ograniczała się do prowadzenia gospodarstwa domowego i opieki nad dziećmi.

nym w okresie II Rzeszy. Zasady właściwe dla zarządzania cesarstwem w okresie XVIII-wiecznego absolutyzmu oświeceniowego okazały się anachroniczne w realiach drugiej połowy XIX wieku, kiedy pierwsze triumfy odnosiła ideologia liberalizmu.

Kwestia dobrobytu pracowników najemnych była w świetle tego modelu traktowana jako instrument służący do osłabienia środowisk liberalnych, których ideologia rządów prawa prowadziła do stopniowego ograniczania pełni władzy monarchy absolutnej. Według założeń opisywanego modelu, nadanie przez państwo pracownikom najemnym praw gwarantujących – jak na tamten okres – poczucie bezpieczeństwa socjalnego miało doprowadzić do wpojenia im, że ich jedynym wrogiem jest środowisko liberałów, które doprowadziło również do osłabienia władzy cesarza.

Monarcha absolutny, ustanawiając gwarancje dla dobrobytu ludzi pracy najemnej, nie chciał jednak występować w roli władcy, który czyni to tylko dlatego, że czuje się osaczony przez swoich oponentów politycznych, będących formalnie jego poddaniymi. Wskazana prawidłowość była konsekwencją jednego z założeń sprawowania rządów absolutyzmu oświeceniowego, które głosiło, że monarcha nadaje dobra swoim poddanym, ponieważ jest miłoścywy i otacza ich opieką. Monarcha, stosując się do tego założenia, musiał najpierw wyeliminować czynniki, które świadczyłyby o jego słabości jako dysponente państwa i poddanych. Dotyczyło to głównie problemu funkcjonowania partii socjalistycznych, których ideologia nawiązywała do równie radykalnych haseł, jakie doprowadziły do krwawej rozprawy z monarchią we Francji.

Pomocna w realizacji powyższych założeń okazała się metoda „bata i cukierka”, którą w bardziej wyrafinowany sposób określa się również metodą „kompensacyjnego pacyfikowania”. W myśl twórcy tej metody – za którego uważany jest Bismarck – zakładała ona likwidację sformalizowanych ruchów robotniczych oraz wolności prasy, w zamian za nadanie przez cesarza ludziom pracy najemnej uprawnień nazwanych prawami socjalnymi.

Wdrożenie tej metody nastąpiło w dwóch etapach. Najpierw w 1878 roku wydano ustawę o socjalistach, która zdelegalizowała wszelkie organizacje robotnicze. Następnie w roku 1881 roku Wilhelm I ogłosił „cesarskie posłanie” o konieczności zapewnienia przez państwo dobrobytu jego poddanym. W ślad za cesarską odezwą programową wprowadzono następujące ustawowe ubezpieczenia: zdrowotne (1883), od nieszczęśliwych wypadków (1884) i emerytalne (1889)³.

Drugi model ustanawiania prawnych gwarancji dla praw socjalnych polegał nie tyle na tworzeniu, ile uznawaniu bytu praw socjalnych. Jego kolebką była Wielka Brytania, w której za wyznacznik siły państwa uważano jego kondycję ekonomiczną, zależną w dużym stopniu od przyspieszenia postępu technologicznego oraz wzrostu produkcji. Uznawanie praw socjalnych ubogiej części obywateli było poddyktowane czynnikami czysto użytecznymi, a gwarancje dla dobrobytu jednostki były elementem dalekosiężnej strategii w polityce gospodarczej państwa, ukierunkowanej na wzrost dochodów budżetowych. Podkreślenia wymaga fakt, że proces

³ V. Ziegelmayr, *Państwo socjalne w Niemczech: zmiana systemu?* [w:] *Państwo socjalne w Europie. Historia – rozwój – perspektywy*, red. K. Kraus, T. Geisen, Toruń 2005, s. 86–87.

rozszerzania praw socjalnych przebiegał w świetle tego modelu bardzo powoli, a jak twierdzą niektórzy, jeszcze nie dobiegł on końca⁴.

Przykładami realizowania tej strategii były ustawy o bezpiecznych warunkach pracy dzieci i dorosłych (1844), o kształceniu dzieci robotników (1870), o emeryturach (1908), o ubezpieczeniu od bezrobocia (1911) lub wprowadzone w latach siedemdziesiątych XX wieku tzw. bezskładkowe emerytury dla ubogich, którzy nie byli przestępcami⁵.

Prawa socjalne jako prawa człowieka

Poprzez pojęcie praw socjalnych rozumieć należy uprawnienia jednostki, które mieszczą się w kategorii praw określanych jako prawa pozytywne lub prawa drugiej generacji albo prawa społeczne. Biorąc pod uwagę tytuły międzynarodowych traktatów praw jednostki oraz charakter zobowiązań państwa, jakie musi ono podjąć dla przestrzegania praw tej kategorii, najbardziej przejrzyste jest posługiwanie się pojęciem praw społecznych. Określanie praw społecznych jako praw pozytywnych uzasadniane jest tym, że dla ich przestrzegania państwo zobligowane jest podjąć działalność organizatorską, która łączy się z wielkimi nakładami finansowymi. Jest to istotnie prawdą, ale co zostało już wielokrotnie podkreślone w literaturze prawniczej, przestrzeganie praw negatywnych również nie jest tanie i wymaga istnienia rozbudowanego aparatu władzy publicznej.

Prawa społeczne obejmują katalog uprawnień, które mają za swój przedmiot dobrobyt jednostki. Łączą się one głównie ze sferą materialną, ponieważ zapewniają dostęp do dóbr, które są wysoce kosztowne, a jednostka nie jest zazwyczaj w stanie ich sobie zapewnić. Wśród praw społecznych wyodrębnia się współcześnie trzy rodzaje uprawnień. Są to prawa socjalne, prawa ekonomiczne i prawa kulturalne. Do praw socjalnych zaliczane są te uprawnienia, które są genetycznie wcześniejsze niż określenie kategorii praw społecznych, do jakiej są one zaliczane. Prawami socjalnymi są te uprawnienia, które gwarantują człowiekowi podstawowe dobra, niezbędne do godnego (to znaczy pozbawionego upokorzeń ze strony innych) życia w społeczeństwie. Należą do nich między innymi prawo równego dla wszystkich dostępu do ochrony zdrowia, prawo do edukacji, prawo do wynagrodzenia, zakaz pracy niewolniczej.

Prawa socjalne są elementem idei praw człowieka, to znaczy spójnego systemu postulatów normatywnych, który określa pozycję jednostki w państwie. System ten obejmuje swym zakresem każdą sferę aktywności jednostki, która dokonywana jest w przestrzeni społecznej oraz instytucjonalnej państwa. To oznacza, że tłem relacji jednostki z aparatem władzy publicznej i innymi podmiotami są liczne wzorce postępowania, które zakazują instrumentalnego traktowania innego człowieka. Ujmując to inaczej, prawa człowieka zabezpieczają jednostkę w stosunku do silniejszego

⁴ A. Giddens, *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Warszawa 1999, s. 99–113.

⁵ D. Fräser, *The Evolution of the British Welfare State*, London 1984, s. 13–16.

podmiotu w tym sensie, że ten ostatni nie może jej kosztem realizować własnych celów.

Określona w ten sposób istota systemu praw jednostki podkreśla aspekt ochronny praw człowieka i została rozwinięta w katalogu praw negatywnych. Dotyczy to zarówno praw osobistych, jak i politycznych. Różnica między tymi ostatnimi kategoriami praw odnosi się tylko do form ich przeznaczenia. Prawa osobiste są pasywnymi instytucjami prawnymi, ponieważ chronią jednostkę w sensie jej nienaruszalności fizycznej i psychicznej w wymiarze realizacji (dokonywania) przez nią zewnętrznych wyborów światopoglądowych oraz postępowania. Fundamentem praw osobistych pozostaje prawo poszanowania nietykalności człowieka. Z kolei prawa polityczne są aktywnymi instytucjami prawnymi. Służą bowiem jako oręż do krytyki aparatu władzy w państwie, a w związku z tym są ponadto podstawą prawnych procedur do jej przejęcia. Gdyby działalność aparatu władzy w państwie spełniała oczekiwania wszystkich obywateli, prawdopodobnie prawa polityczne byłyby bezużyteczne, a raz ustanowione uległyby *desuetudo*. Fundamentem praw politycznych pozostaje wolność słowa, z której wyodrębniła się idea pluralizmu życia politycznego.

Jest powszechna zgoda co do tego, że prawa negatywne to instytucje prawne, które urzeczywistniają ludzką wolność i autonomię. Te dwa ostatnie pojęcia są współcześnie paradygmatem dla państwa konstytucyjnego, w którym wszystkie działania władzy publicznej powinny być podporządkowane uszanowaniu tych ogólnych idei.

Wolność i autonomia jednostki są często ze sobą utożsamiane. Nie są to jednak pojęcia tożsame. Wolność interpretuję jako przyrodzoną każdemu człowiekowi właściwość i uprawnienie do czynienia wszystkiego, co nie jest prawem wyraźnie zakazane. Wolność dotyczy zewnętrznych postaw człowieka (jego czynów) w poszczególnych sferach życia w państwie i domaga się ona po pierwsze, aby czyny człowieka nie godziły w wolność innych podmiotów prawa, a po drugie, aby czyny te nie były oceniane negatywnie z punktu widzenia przepisów obowiązującego prawa. Wolność sama w sobie nie wyznacza celów, jakie stawia sobie osoba w swoim życiu. Wolność stwarza ramy formalne do realizacji tych celów. Dlatego też wolność jest ślepa w zakresie wyznaczania każdemu człowiekowi jego konkretnych celów życiowych. Gdyby było inaczej, wolność sama w sobie byłaby ideą totalną, z perspektywy której należałoby negocjować inne niemieszczące się w niej cele.

Oprócz wolności każdy człowiek charakteryzuje się przyrodzoną mu autonomią. Zdaniem J. Raza, autonomia to cecha każdego rozumnego człowieka, pozwalająca w możliwie najszerszym zakresie na kształtowanie swojego losu. To oznacza, że desygnatami autonomii pozostają zdolność człowieka do kształtowania własnych planów życiowych i modyfikowania ich oraz oczekiwanie od państwa, aby stworzyło ono warunki realizacji tych planów⁶.

Do warunków koniecznych, które świadczą o rzeczywistej autonomii wolnego człowieka, należą nie tylko jego właściwości osobiste, to znaczy zdolność do rozpoznawania własnych celów życiowych i możliwość ich formułowania. Aby jednostka mogła być autonomiczna, powinna posiadać możliwość wyboru spośród kilku atrakcyjnych dla siebie celów życiowych, które zapewnią jej poczucie dobrobytu.

⁶ J. Raz, *Morality of Freedom*, Oxford: Clarendon Press, s. 369.

Pojęcia dobrobytu, jako celu życiowego dla każdego człowieka, nie należy zawężać wyłącznie do aspektu zamożności materialnej – choć może on być z nią utożsamiany. Można bowiem stwierdzić, że odpowiednio wysoki poziom zamożności gwarantuje spełnienie wszystkich planów na dobre życie i tak w rzeczywistości często bywa. Problem polega jednak na tym, że zdolność do pozyskiwania zasobów, które wyznaczają poziom zamożności jednostki, nabywana jest dopiero z momentem osiągnięcia dojrzałości. Jest to o tyle istotne, że w myśl liberalnej koncepcji, obywatel w państwie demokratycznym jest człowiekiem, który samodzielnie, a nie za sprawą pochodzenia społecznego, powinien kształtować i realizować własne cele życiowe. Zamierzeniem tej koncepcji nie jest oczywiście negowanie ogólnych zasad dziedziczenia praw majątkowych (te zaliczane są bowiem do „dogmatów” liberalizmu), ale podkreślenie, że nabyty tak stan aktywów wzorcowego obywatela nie może być w życiu wspólnoty wyłącznym czynnikiem, który decyduje o jego autonomii, i środkiem do osiągnięcia dobrobytu.

Dobrobyt jednostki określić można jako stan, w którym dzięki swojej aktywności osiąga ona zamierzone przez siebie cele, cenne z punktu widzenia zespołu wartości w jej życiu⁷.

Z powyższego wynikają następujące konsekwencje:

- a) państwo demokratyczne powinno troszczyć się o zabezpieczenie wolności i autonomii jednostki;
- b) prawa negatywne są instytucjami zagwarantowanymi w konstytucji, które służą jako środki do realizacji autonomii jednostki i jednocześnie chronią tę autonomię;
- c) osoba jest autonomiczna tylko wtedy, gdy jej wizja dobrobytu kształtowana jest przez akceptowalne przez nią wartości;
- d) uznanie autonomii jednostki domaga się odrzucenia paternalistycznej postawy państwa i innych podmiotów w tym znaczeniu, że nie mogą one narzucać jej własnej wizji dobrobytu oraz wartościować prawnie rozmaitych celów życiowych, które są neutralne z punktu widzenia wolności pozostałych członków wspólnoty;
- e) każda jednostka ma prawo do poszanowania jej wizji dobrobytu oraz powinna akceptować wizję dobrobytu innych członków wspólnoty;
- f) państwo, które nie tylko uznaje, ale ponadto gwarantuje wolność i autonomię jednostki, nie może pozostawać bierne w zakresie unormowania praw społecznych przyczyniających się do urzeczywistnienia autonomii jednostki.

Ograniczenie się w konstytucji do unormowania wyłącznie praw negatywnych uznać należy współcześnie za przejaw braku szacunku ustrojodawcy dla autonomii jednostki. W konsekwencji deprecjonuje to znaczenie idei wolności i praw negatywnych, ponieważ nadaje się wówczas tym wartościom ustrojowym charakter atrapy prawnej⁸.

Stanowisko to wymaga konkretyzacji, którą przedstawię w dwóch punktach.

1) Odnoszę je do tych państw w obszarze euroatlantyckim, które nie mogą się poszczycić długimi tradycjami demokratycznymi. Istotnie, w najstarszych nowo-

⁷ R. Dworkin, *Foundations of Liberal Equality* [w:] *Tanner Lectures on Human Values*, Salt Lake City 1991, s. 50.

⁸ Por. również I. Berlin, *Cztery eseje o wolności*, Poznań 2000, s. 49.

żytnych demokracjach świata, to znaczy w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej i Wielkiej Brytanii, występuje deficyt w zakresie konstytucyjnego unormowania praw socjalnych. O ile w przypadku Wielkiej Brytanii jest to pochodna braku konstytucji w sensie formalnym, to w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych wynika to między innymi z daty uchwalenia konstytucji, kiedy pojęcie praw socjalnych było jeszcze nieznane. Braku konstytucyjnych gwarancji dla praw socjalnych w tych państwach nie należy interpretować jako wyraz marginalizowania tej kategorii praw jednostki. Dowodzi tego chociażby amerykańska praktyka ochrony praw socjalnych, której korzenie sięgają okresu prezydentury F. Roosevelta. To za jego sprawą w sierpniu 1935 roku Kongres uchwalił ustawę o zabezpieczeniu socjalnym (*Social Security Act*). Ustawa ta gwarantowała prawo do emerytury, zasiłków dla bezrobotnych i opieki medycznej⁹. Ustanowienie prawnych gwarancji dla praw socjalnych w Stanach Zjednoczonych nie miało charakteru efemerycznego. Rozszerzanie gwarancji dla tej kategorii praw towarzyszyło między innymi prezydenturze Lyndona Johnsona w latach sześćdziesiątych minionego wieku i określane było jako *credo* programu *Great Society*. Wielka Brytania natomiast jest jednym z niewielu państw w Europie, które ratyfikowało Zmodyfikowaną Europejską Kartę Społeczną. Ten traktat międzynarodowy domaga się przestrzegania niemal wszystkich znanych praw socjalnych.

Należy dodać, że we wskazanych państwach standardy sądowej gwarancji praw jednostki są zdecydowanie wyższe niż w krajach Europy Wschodniej, gdzie ustrojodawca zdecydował się na unormowanie materii praw socjalnych na poziomie ustawy zasadniczej.

2) Doprecyzowania wymaga też postulat unormowania praw socjalnych w przepisach konstytucji. Oznacza on powinność ustanowienia przez państwo w ramach posiadanych kompetencji ustrojodawczych przepisów w konstytucji, które swym zakresem normowania obejmują materie przypisane w tradycji praw człowieka prawom socjalnym. Nie wyjaśnia to jednak dwóch zagadnień:

- a) co należy współcześnie zaliczać do materii praw socjalnych?;
- b) jaki charakter prawny należy nadać przepisom w konstytucji, które normują prawa socjalne?

Co do pierwszego (a) zagadnienia należy stwierdzić, że materia praw socjalnych nie ogranicza się wyłącznie do konkretnych uprawnień jednostki, takich jak na przykład prawo do wynagrodzenia, do wypoczynku lub do nauki. Skoro prawa socjalne służą gwarancjom dla autonomii jednostki, to elementem akcentującym istnienie tej koncepcji są również niektóre podstawowe zasady państwa demokratycznego. Wśród nich znajdują się przede wszystkim zasada równości i będąca jej uszczegółowieniem zasada zakazu dyskryminacji we wszystkich sferach życia w państwie. Przestrzeganie tych zasad pełni funkcję dodatkowego prawnego zabezpieczenia autonomii jednostki, która realizowana jest poprzez prawa socjalne.

Przykładem tych zależności może być model stosowania prawa wolności wyboru zatrudnienia. Prawo to w zwięzłej formule uznaje uprawnienia każdej jednostki

⁹ Osobą, która zainspirowała Roosevelta do powołania komitetu ds. zabezpieczenia ekonomicznego będącego formalnym inicjatorem postępowania w sprawie projektu tej ustawy, był dr Francis E. Townsend. W latach wielkiego kryzysu dał się on poznać jako twórca towarzystw na rzecz opieki socjalnej nad robotnikami.

do wyboru zatrudnienia, to znaczy do podjęcia działań zmierzających do zawarcia atrakcyjnego dla niej kontraktu o świadczenie pracy. Uprawnienie to – przynajmniej w polskich realiach społecznych – rozumiane jest potocznie zaledwie w dwóch znaczeniach. W pierwszym jako zakaz pracy przymusowej, który kojarzony jest z nakazami pracy z lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych w okresie Polski Ludowej. W drugim natomiast jako zrzucenie z państwa prawnego obowiązku zapewnienia obywatelom źródła pracy. Każde z tych znaczeń mieści się w rozumieniu opisywanego prawa jednostki, ale nie wyczerpują one wszystkich dyspozycji wynikających z ładunku normatywnego tego prawa socjalnego. Dyspozycje te akcentują co prawda charakter swobody zatrudnienia jako relacji, w której uprawnieniom jednostki odpowiadają obowiązki innych podmiotów, ale nie wymieniają wszystkich obowiązków, jakie skorelowane są z tymi uprawnieniami. Dotyczy to przypadków, gdy mimo spełnienia przez kandydatów wszystkich wymogów niezbędnych do wykonywania określonej pracy nie są oni zatrudniani tylko z tego powodu, że planują macierzyństwo lub są zbyt starzy¹⁰.

Zagadnienie drugie (b), jaki charakter prawny ustrojodawca powinien nadać prawom socjalnym, łączy się z jedną z kilku możliwych do przeprowadzenia klasyfikacji przepisów w konstytucji, na te o charakterze normatywnym i te o charakterze deklaracji politycznych. Nie wchodząc w szczegóły, które zostały już omówione w literaturze prawa konstytucyjnego¹¹, można stwierdzić, że przepisy normatywne w konstytucji to te zwroty językowe w jej części artykułowanej, które wskazują adresata i wyznaczają mu wzorzec powinnego postępowania. W świetle tej klasyfikacji pomijana jest kwestia, czy normy te posiadają charakter norm sankcjonujących, to znaczy, czy przyznają adresatowi tych norm prawo do sądowej egzekucji uprawnień, jakie na jego rzecz powinny zostać wypełnione, aby norma była przestrzegana. Wiąże się to z zasadą bezpośredniego stosowania konstytucji. Zasada ta postanawia, że normy konstytucji mogą być samoistną podstawą dochodzenia przed sądami praw, jakie zostały w nich wyrażone *explicite* i tych, jakie dadzą się z nich wywnioskować metodami argumentacji prawniczej. W teorii prawa normy, które nie posiadają tych cech, określane są programowymi, a wyróżnia je zawężenie w nich adresata wyłącznie do organów władzy publicznej.

Brak możliwości egzekucji dyrektyw wynikających z tych norm za pośrednictwem skargi konstytucyjnej nie pozbawia ich mimo tego waloru norm prawnych. Organy władzy publicznej, a precyzyjniej legislatura i egzekutywa nie mogą więc pozostawać bierne w zakresie wypełniania wszystkich bez wyjątku dyspozycji zawartych w normach programowych. Może to bowiem zostać uznane za przejaw tzw. zaniechania ustawodawczego, które łączy się z jednym ze sposobów pojmowania konstytucji jako programu politycznego państwa.

Nie ma tu żadnego znaczenia orientacja polityczna osób (partii), którym powierzono mandat wykonywania władzy; muszą one działać na podstawie i w granicach

¹⁰ Wielu pracodawców nadal traktuje umowę o pracę jako dokument, który tylko formalnie zastąpił stosunek poddaństwa.

¹¹ Por. m.in. K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (stan doktryny prawa)* [w:] *Bezpośrednie stosowanie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005, s. 9–14; L. Garlicki, *Normatywna wartość ustawy zasadniczej* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 10–12; P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Kraków 2003, *passim*.

prawa, a ponadto każdy wchodzący w skład osobowy tych władz przysięga na wierność konstytucji. Odpowiedzialność podmiotów będących adresatami norm programowych nabiera wyłącznie charakteru odpowiedzialności politycznej, którą obywatele egzekwują poprzez akt głosowania w wyborach.

Kwestia tego, w jakiej formie prawnej (norm programowych czy norm bezpośrednio stosowanych) ustrojodawca dokona pozytywizacji praw socjalnych, jest w dużej mierze pochodną zamożności państwa.

Dychotomiczny podział modelu państwa demokratycznego na państwo dobrobytu lub państwo minimalne od połowy XX wieku, wymaga ponownego zdefiniowania w związku z uniwersalnymi i regionalnymi systemami ochrony praw jednostki. Jeżeli każde z państw członków ONZ podpisało i ratyfikowało Powszechną Deklarację Praw Człowieka z 1948 roku, to w sensie politycznym nie może ono kwestionować uznanych w Deklaracji praw socjalnych.

Realizacja przez państwo polityki gwarancji dla tych praw może być podstawą zaklasyfikowania go jako:

- demokrację rozwiniętą;
- demokrację rozwijającą się;
- demokrację iluzoryczną.

Nie podejmując się zaliczenia III Rzeczypospolitej do którejś z form klasyfikowania współczesnych cywilizowanych państw (to znaczy tych, jakie roszczą sobie prawa do określania ich przymiotnikiem demokratyczne), wskazać należy, że wspólną cechą wszystkich z wymienionych rodzajów demokracji jest poszanowanie i gwarancje dla podstawowych wartości liberalizmu (wolność, prawa osobiste i polityczne). Do kryteriów, jakie pozwalają zaliczyć konkretne państwo do jednego z wymienionych modeli demokracji, należą:

- 1) polityczne deklaracje władzy publicznej o uznawaniu praw socjalnych;
- 2) pozytywizacja praw socjalnych, co najmniej w formie norm programowych w konstytucji lub poprzez ratyfikowanie paktów praw socjalnych;
- 3) istnienie prawnych gwarancji egzekwowania praw socjalnych.

Państwa zaliczane do demokracji wysoko rozwiniętych spełniają wszystkie trzy kryteria. Państwa, które można zakwalifikować jako demokracje rozwijające się, spełniają pierwsze dwa kryteria. Państwa, które spełniają tylko pierwsze kryterium, są demokracjami iluzorycznymi¹².

¹² Por. m.in. C. Fabre, *Social Rights Under the Constitution. Government and the Decent Life*, Oxford 2000, s. 128–145.