

Dorota Dzienisiuk

*Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski*

Związki nauk prawnych i polityki społecznej

Streszczenie

Z punktu widzenia dogmatycznych nauk prawnych badania naukowe polityki społecznej są głównie źródłem informacji o kontekście stosowania obowiązujących norm prawnych, źródłem danych wykorzystywanych w różnych metodach wykładni przepisów oraz kierunków i koncepcji postulowanych zmian. Dlatego okresowo ponawiana jest dyskusja o zakresie i klasyfikacji poszczególnych nauk prawnych funkcjonujących w sferze polityki społecznej, z uwzględnieniem stosowanych przez nie metod. Przy takim ujęciu szczególnie przydatna, choć nieprzyjęta powszechnie, jest koncepcja prawa socjalnego. Prawo jest traktowane jako jedno z głównych narzędzi oddziaływania społecznego, ale określa też ono granice dopuszczalnych działań. Z tego powodu konieczna jest stała kontrola jego jakości i badanie realizacji funkcji przypisywanych poszczególnym normom. W tym zakresie nauki prawne korzystają z wyników badań polityki społecznej, ale nie ingerują w stosowane przez nie metody. Związki metodologiczne są więc silne i obydwie dziedziny nauki są sobie wzajemnie potrzebne. Mimo to nasilające się rozbieżności i dalsza specjalizacja wydają się nieuniknione. Pożądana jest zatem pewna koordynacja badań oraz wzajemne śledzenie ich najważniejszych wątków.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, prawo, normy prawne, przepisy, prawo socjalne, metodologia, wykładnia przepisów

Uwagi wstępne

Zarówno prawo, jak i polityka społeczna są zjawiskami wieloaspektowymi. Istnieją różne ich definicje, spośród których na użytek niniejszego opracowania wybrano ujęcie stosunkowo proste, ale – jak się wydaje – najbardziej przydatne na styku obydwu dziedzin. Nauka o polityce społecznej to dyscyplina syntetycznie ujmująca przemiany zachodzące w zbiorowości pod wpływem świadomego działania określonych podmiotów (Auleytner 2005, s. 21). Z tego punktu widzenia szczególne zainteresowanie powinno budzić poszukiwanie konstrukcji prawnych służących najlepiej potrzebom życia społecznego oraz oddziałujących najskuteczniej, głównie motywacyjnie i wychowawczo (Szubert 1973, s. 402).

Zgodnie z ujęciem pozytywistycznym, prawem jest zespół norm (wzorów powinnego zachowania) ustanowionych lub uznanych i chronionych (sankcjonowanych) przez państwo posługujące się środkami przymusu (Chauvin, Stawecki, Winczorek 2012, s. 8). Nauki prawne zajmują się szczególnym zjawiskiem społecznym, polegającym na obowiązywaniu w różnych organizacjach państwowych zmieniającego się historycznie zespołu norm, w pewien szczególny sposób ukształtowanego i na gruncie określonego układu stosunków społecznych kształtującego życie społeczne, a więc w jakimś stopniu wpływającego też na zmiany stosunków społecznych (Ziemiński 1972, s. 29). Model prawoznawstwa jako nauki humanistycznej wymaga rozumienia faktów, a nie tylko ich opisanie. Wymusza to odniesienie się do społecznego oddziaływania stanowiących norm, czym z kolei zajmuje się, między innymi, polityka społeczna.

W konsekwencji zbadanie związków pomiędzy obiema dziedzinami wiedzy może okazać się użyteczne dla każdej z nich. Dlatego warto prześledzić przynajmniej niektóre aspekty wzajemnych relacji, szczególnie z punktu widzenia dogmatycznych nauk prawnych (skoncentrowanych na ustalaniu zakresu obowiązywania przepisów, ich interpretacji i systematyzacji), gdyż można sądzić, że na tym poziomie związki są najsilniejsze i wywierają najdalej idące skutki. Na poziomie ogólnej teorii prawa istotniejsze są związki z teorią polityki, a nie polityką społeczną, zaś bieżące stosowanie prawa zająć się z praktyką, a nie nauką o polityce społecznej.

Prawo jako instrument polityki społecznej

Wstępnym problemem jest ustalenie relacji między polityką społeczną i prawem jako przedmiotem badań naukowych. Dyscypliny te częściowo się pokrywają. Uważa się często, że prawo pracy i prawo zabezpieczenia społecznego są narzędziami realizacji polityki społecznej. Odpowiada to szerszemu pogładowi, że prawo jest instrumentem sprawowania władzy. Ma charakter polityczny (Chauvin, Stawecki, Winczorek

2012, s. 51). Rozwój polityki społecznej znajduje odbicie w normach prawnych, które określają strukturę i formy działania organów administracji publicznej oraz charakter udzielanych przez nie świadczeń. Znaczna część tych norm wchodzi w skład prawa pracy, na skutek czego często przyjmowano, że polityka społeczna jest odpowiednikiem tej gałęzi prawa i wykorzystuje jego przepisy jako jeden z podstawowych środków oddziaływania (Szubert 1973, s. 56). Zawarte w normach prawnych zakazy i nakazy określonego zachowania wraz z towarzyszącymi im sankcjami stanowią bardzo silnie działający bodziec skłaniający adresatów do zachowania się w sposób oczekiwany przez sprawujących władzę. Dzięki temu rządzący mogą osiągnąć zakładane przez siebie cele (Chauvin, Stawecki, Winczorek 2012, s. 58). Jednak nie wszystkie formy działania polityki społecznej dają się ująć w normy prawne, choćby ze względu na ich charakter, konieczność indywidualizowania świadczeń w celu dostosowania ich do potrzeb (Szubert 1973, s. 56) lub zbyt daleko posuniętą niestabilność.

W literaturze prawniczej rozważania na temat związków prawa pracy, ubezpieczeń społecznych i polityki społecznej były początkowo prowadzone z dość dużą intensywnością. Jednak zaprzestano ich prawie całkowicie od lat 80. XX w., po ostatecznym wyodrębnieniu się prawa ubezpieczeń społecznych z prawa pracy. Mimo to ogólne wnioski teoretyczne formułowane w przeszłości na temat wzajemnych relacji zdają się wciąż aktualne. Natomiast rozwój regulacji prawnej ponownie skłania do pytania o miejsce dziedzin prawa zajmujących się stosunkami prawnymi w sferze oddziaływania i badania polityki społecznej. Nie można już ich obecnie ograniczyć do prawa pracy, ewentualnie również prawa zabezpieczenia społecznego.

Poszukiwanie związków polityki społecznej i prawa jako przedmiotu badań naukowych wiąże się nierozdzielnie z problemem jedności i wielości nauki i jej dziedzin. Émile Durkheim, odnosząc się do wyrażonego przez Augusta Comte'a w *Metodzie pozytywnej* poglądu, że dla zapewnienia jedności nauki wystarczy ujednoczenie metod, stwierdził, iż właśnie ujednoczenie metod jest najtrudniejsze. „Ponieważ są nierozdzielnie związane z poszczególnymi naukami i nie sposób oddzielić ich całkowicie od systemu ustalonych prawd, aby je skodyfikować osobno, poznać je można tylko wtedy, gdy się samemu te nauki uprawia. Tymczasem jest absolutnie niemożliwym, aby ten sam człowiek uprawiał różne nauki” (Durkheim 1999, s. 459). Słowa te zostały zapisane pod koniec XIX w., ale obecnie są prawdopodobnie jeszcze bardziej aktualne. Dlatego warto wspomnieć postać wielokrotnie tu przywoływanego prof. Wacława Szuberta (1912–1994), który zajmował się polityką społeczną, a jednocześnie jego dorobek wciąż jest niezwykle ważny dla teorii prawa pracy i ubezpieczeń społecznych¹. Mogą o tym świadczyć na przykład organizowane przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego cykliczne Seminaria Szubertowskie (Tyc, Wysocka 2012, s. 13).

Ostatnio wypowiedzi teoretyczne na temat związków prawa i polityki społecznej zdarzają się sporadycznie, głównie w kontekście wyodrębniania tzw. prawa socjalnego

¹ Zob. np. Szubert (1973), notka na drugiej stronie okładki; Mrozowski (2012), s. 10.

jako osobnej dyscypliny naukowej lub przynajmniej dydaktycznej. Dla prawa socjalnego proponowano również nazwę „ustawodawstwo socjalne”, która miałaby nawiązywać do tradycji polityki społecznej (Muszalski 2007, s. 11), w tym przede wszystkim także pomocy społecznej. W węższym ujęciu prawo socjalne jako odrębna dziedzina nauki nie obejmuje prawa pracy² jako pewnej całościowej gałęzi prawa (Bley, Kreikebohm, Marschner 2007), uwzględniając jednak wybrane jego części; w szerszym – obejmuje także prawo pracy³ (Muszalski 2007). W związku z tym nasuwa się wniosek, że najbliższym prawnym odpowiednikiem nauki o polityce społecznej jest dyscyplina naukowa „prawo socjalne”.

Politykę społeczną można również odnieść do szeroko pojętego prawa zabezpieczenia społecznego, które jest jednak często prezentowane jako szereg węższych dziedzin: prawo ubezpieczeń społecznych, prawo pomocy społecznej, prawo zaopatrzenia społecznego. Przedmiot tak ujętego prawa zabezpieczenia społecznego znowu jest węższy niż przedmiot polityki społecznej i zwykle te dziedziny nauki są traktowane jako odrębne⁴. Z drugiej strony, prawo ubezpieczeń społecznych jest często łączone z elementami prawa ubezpieczeń gospodarczych, z racji zbliżonej funkcji społecznej pełnionej przez te dziedziny (Szumlicz 2005), a prawo pracy jest uważane za fragment szerzej pojętego prawa zatrudnienia, odnoszącego się również do pracy na podstawie stosunków cywilnoprawnych lub administracyjnoprawnych (służbowych).

Ponadto wszelkie klasyfikacje tego rodzaju mogą być sporne ze względu na występowanie wspólnych płaszczyzn badawczych i problemów granicznych. Dotyczy to, między innymi, prawa pracy i prawa zatrudnienia (obejmującego inne niż stosunek pracy podstawy wykonywania pracy) oraz regulacji związanych z bezrobociem⁵, prawa ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej lub prawa ochrony zdrowia, prawa rodzinnego, antidyskryminacyjnego, energetycznego, mieszkaniowego, oświatowego itd.

Normy prawne odpowiadające przedmiotowi polityki społecznej należy zatem zakwalifikować do różnych dziedzin prawa. Podobnie zakres nauki o polityce społecznej obejmuje różne gałęzie nauki prawa. Jest jednak szerszy niż poszczególne dziedziny poznawania i nauczania prawa. Nie ulega wątpliwości, że jest czymś więcej niż sumą dorobku odrębnych szczegółowych dyscyplin prawniczych wyodrębnionych na podstawie przedmiotu zainteresowań.

² Np. współczesne umiejscowienie problematyki pracy w zainteresowaniach nauki o polityce społecznej (Szarfenberg 2011, s. 43, 45). Wydaje się, że rozbieżności w tej istotnej kwestii stanowią główny powód, dla którego nie można bezwarunkowo utożsamiać zakresu zainteresowania polityki społecznej i prawa socjalnego.

³ Zob. Tytuł X „Polityka społeczna” Części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 roku, s. 47.

⁴ Zob. np. charakterystyczne zastrzeżenie, że omawiając „prawo zabezpieczenia społecznego”, można nie zajmować się „polityką społeczną w zakresie zabezpieczenia społecznego”, unikać uwag *de lege ferenda* oraz okazyjnie tylko mówić o zagadnieniach należących do innych dyscyplin naukowych i dydaktycznych (Jończyk 2006, s. 5–6).

⁵ Zwykle nauka prawa pracy pozostawia bezrobocie poza zakresem swego zainteresowania, mimo postulowania zmian w tym zakresie (Sanetra 2003, s. 129–151).

Tego rodzaju ustalenia są o tyle istotne, że poszczególne dziedziny prawa w różnym stopniu wykorzystują trzy główne metody regulacji stosunków prawnych: karną, cywilną i administracyjną. Przy wyodrębnianiu bardziej szczegółowych gałęzi prawa przyjmuje się, że metoda regulacji może być kryterium pomocniczym wobec przedmiotu regulacji. W ten sposób określane jest na przykład prawo pracy, którego granice są już utrwalone i nie są w poważniejszy sposób podważane (Florek 2011, s. 6–7). Nawet bez przesądzenia, czy prawo pracy należy w całości do sfery polityki społecznej lub prawa socjalnego, nie powinno budzić zastrzeżeń, że w niektórych jego elementach dominuje metoda administracyjnoprawna, co pozwala oprócz kryterium przedmiotowego zastosować kryterium pomocnicze, właściwe polityce społecznej.

Metoda cywilnoprawna jest metodą niewładczą. Zakłada równość uczestników stosunków prawnych, którym pozostawia znaczną swobodę kształtowania swej pozycji w drodze umów. Operuje głównie sankcją nieważności. Jest szeroko wykorzystywana w prawie pracy i ubezpieczeń gospodarczych. W sferze polityki społecznej dochodzi do głosu przede wszystkim w związku z działalnością usługową administracji publicznej, która poddana jest ogólnym regułom obrotu prawnego właściwego stosunkom gospodarczym. Wydaje się, że organizacja tych usług ma wyraźne cechy cywilnoprawne. Zakres usług jest zresztą przedmiotem poważnej dyskusji, głównie z powodu jednostronnego kształtowania przez administrację publiczną warunków ich wykonywania. Jednak w stosunku do odbiorców usług dominuje już metoda administracyjnoprawna. Charakterystyczne elementy cywilnoprawne (np. podpisywanie umów określających warunki udzielania pomocy i zobowiązania korzystającego) są przedstawiane jako środki służące większemu zaangażowaniu i upodmiotowieniu świadczeniobiorców.

Metoda administracyjnoprawna wykorzystuje koncepcję władztwa administracyjnego. Państwo wkracza bezpośrednio w stosunki prawne. Pozycja ich uczestników jest nierówna, jeden z nich jest podporządkowany decyzjom drugiego. Ten sposób regulacji odpowiada koncepcji ingerencji państwa w stosunki społeczne dla osiągnięcia założonych celów. Dlatego dominuje w sferze polityki społecznej.

Wynik klasyfikacji może również decydować o stosowaniu do konkretnych przepisów zasad ogólnych i reguł interpretacyjnych właściwych danej gałęzi prawa, a w konsekwencji mieć rozstrzygające znaczenie dla rzeczywistego efektu zastosowania przepisów w danej sytuacji (np. przyznanie pierwszeństwa zasadzie równości podmiotów w obrocie prawnym czy uznanie władztwa państwowego w zależności od kwalifikacji norm jako należących do prawa prywatnego lub publicznego).

Nie ma znaczenia (ze względu na inną sferę oddziaływania) podział na prawo w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym (uprawnienia). Obydwa rodzaje występują w dziedzinach prawa odpowiadających polityce społecznej. Podobnie niczego nie wnosi rozróżnienie prawa pozytywnego i naturalnego. Ze swej istoty normy prawne nakładające na określone podmioty obowiązek troski o innych ludzi (zaspokojenie ich potrzeb) należą do sfery prawa pozytywnego, mimo głębokiego zakorzenienia w sferze wyznawanych wartości i zasad wywiedzionych z systemów religijnych lub filozoficznych. Wymagają bowiem określonego poziomu zorganizowania i ustalenia reguł działania

ze strony władz publicznych, a to oznacza, że muszą być przedmiotem zespołu norm ustanowionych lub uznanych i chronionych (sankcjonowanych) przez państwo posługujące się środkami przymusu. W przeciwnym razie normy takie nie mają charakteru prawa (w znaczeniu przedmiotowym), lecz zaliczają się do norm moralnych, religijnych czy obyczajowych. W tym sensie odwoływanie się do prawnonaturalnych koncepcji prawa w kontekście polityki społecznej wydaje się bezprzedmiotowe.

Podziału na prawo publiczne i prywatne dokonuje się za pomocą kryterium zabezpieczonego interesu: czy jest to interes państwa czy jednostki. Pomocnicze znaczenie ma kryterium rodzaju stosunków prawnych lub typu ochrony prawnej (Chauvin 2003, s. 16–22). Wyodrębnia się też kompleksowe gałęzie prawa, które łączą cechy charakterystyczne dla obu typów prawa, m.in. prawo pracy. Większość dziedzin odpowiadających polityce społecznej będzie jednak należała do prawa publicznego. Przede wszystkim mieści się w nim cała sfera zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej, organizacji instytucji zajmujących się planowaniem i realizacją polityki społecznej (administracja). Mimo że aksjologiczną podstawą regulacji zwykle jest ochrona jednostki, dominuje w niej element określenia zakresu działań podmiotów związanych z państwem lub realizujących pewne obowiązki w imieniu i na rzecz państwa. Rzadko występujące normy, które można zaliczyć do prawa prywatnego⁶, będą jednak nasycone elementami publicznymi i ściśle z nimi związane. Dodatkowo utrudnia to zresztą stosowanie tych norm w praktyce i ich opracowanie teoretyczne.

W polityce społecznej dominuje prawo materialne (ogół norm regulujących treść stosunków prawnych, czyli obowiązki i uprawnienia stron tych stosunków oraz ewentualnie sankcje), ale prawo formalne (tryb postępowania przed organami władzy publicznej związanego z dochodzeniem uprawnień) też jest ściśle z polityką społeczną związane⁷. Przyjmuje się, że dla zapewnienia adekwatnej ochrony interesów uprawnionych⁸ właściwe państwu demokratycznemu wymogi proceduralne (np. prawo strony do bycia wysłuchaną przed zastosowaniem w stosunku do niej sankcji) powinny znajdować zastosowanie także w sferze uprawnień socjalnych przyznawanych przez podmioty publiczne, np. z racji ich funkcjonalnego podobieństwa do prawa własności. Bezwzględne zachowanie standardów proceduralnych jest minimalnym warunkiem zmniejszenia różnic między uprawnieniami przyznawanymi przez prawo materialne a ich praktyczną realizacją.

W sferze materialnej wyraźniejsze jest obustronne oddziaływanie polityki społecznej i prawa. Opisane przez politykę społeczną potrzeby i wypracowane przez nią

⁶ Np. przy powierzaniu podmiotom prywatnym zadań publicznych na podstawie umów o charakterze cywilnoprawnym lub powierzaniu pracodawcom obowiązku zaspokajania potrzeb wynikających ze zrealizowania się ryzyka niezdolności do pracy z powodu choroby (gwarancyjne wynagrodzenie chorobowe wypłacane na podstawie art. 92 Kodeksu pracy).

⁷ Zob. np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 września 1993 r., sygn. akt K 17/92, OTK 1993, Nr 2, poz. 33, które dotyczyło ustawy o pomocy społecznej, ale rozstrzygnięcie odnosiło się głównie do naruszenia prawa do sądu.

⁸ O takim celu regulacji proceduralnej np. Antonów (2011), s. 348.

konstrukcje w wyniku procesu legislacyjnego przybierają postać prawa. Określane są konkretne uprawnienia i obowiązki uczestników obrotu prawnego. W zależności od rangi, zakresu i stopnia generalizacji zjawiska, regulacja następuje na różnym poziomie w hierarchii źródeł prawa. Wtórnie wpływa to na możliwy zakres działania ustawodawcy zwykłego realizującego bieżącą politykę. Przykładem może być przekształcanie się szczegółowych instytucji prawnych w abstrakcyjne i zmierzające do uniwersalności normy najwyższej rangi, jak to miało miejsce w przypadku koncepcji państwa prawnego, zwłaszcza odnoszącego się do zasad sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP⁹ – krajowy poziom konstytucyjny) oraz praw człowieka (na poziomie konstytucyjnym¹⁰ oraz w prawie międzynarodowym¹¹). Szczegółowe działania polityczne i ustawodawcze na poziomie krajowym nie mogą wykraczać poza te ramy, np. naruszać zobowiązań wynikających z Konstytucji lub prawa międzynarodowego¹². Uzupełnianie się polityki społecznej i prawa jest szczególnie widoczne w przypadku realizacji przez państwa przyjętych zobowiązań międzynarodowych dotyczących praw człowieka drugiej generacji. Polityka społeczna służy wdrożeniu działań zmierzających do osiągnięcia rezultatu wskazywanego przez normę międzynarodową (Ssenyonjo 2009, s. 56–58), a prawo koncentruje się na środkach prawnych gwarantujących wykonanie tych zobowiązań, zmierzając stopniowo do ujednoczenia tych środków¹³. System tego rodzaju gwarancji jest obecnie dość rozbudowany, różna jest jednak treść i moc prawna poszczególnych aktów, a tym samym możliwości wyegzekwowania określonych działań ze strony państw¹⁴.

Rozszerzająca się planowa działalność publiczna w sferze społecznej oczywiście wywołuje zmiany w prawie. Część z nich jest charakterystyczna dla koncepcji państwa

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁰ Rozdział II Konstytucji RP.

¹¹ Przede wszystkim Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) i Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169), Europejska Karta Społeczna z 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67) oraz jej wersja zrewidowana z 1996 r. (nieratyfikowana przez Polskę).

¹² Np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12, Dz. U. z 2012 r., poz. 1285; Z.U. 2012 Nr 10A, poz. 121, w którym uznano, że wprowadzenie wymogu rozwiązania stosunku pracy wobec osób, które wcześniej nabyły prawo do emerytury bez konieczności rozwiązania stosunku pracy, jest niezgodne z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

¹³ Świadczy o tym przyjęcie w dniu 10 grudnia 2008 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych Protokołu fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (*GA resolution A/RES/63/117*), analogicznego do Protokołu fakultatywnego do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, uchwalonego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku; Dz. U. z 1994 r. Nr 23, poz. 80.

¹⁴ Np. Protokół w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa (Dz. Urz. UE z dnia 17.12.2007, C 306/01, s. 156–157) ogranicza kompetencje sądów krajowych związane ze stosowaniem Karty.

dobrobytu. Zmiany te bywały oceniane jednoznacznie negatywnie jako degeneracja prawa. Na przykład Roberto M. Unger twierdził (1976), że porządek prawny (*legal order, rule of law*) to okres klasyczny prawa liberalnego, który trwał do II wojny światowej. Wtedy prawo było autonomiczne, uniwersalne, abstrakcyjne i stosowane w sposób równy i bezstronny. W okresie funkcjonowania państwa dobrobytu doszło do korupcji prawa. Oznaczała ona odejście od uniwersalności i równego stosowania oraz instrumentalizm prawa w procesie wprowadzania zmiany społecznej. Prawo przestało podlegać swojej własnej racjonalności, a zostało podporządkowane racjonalności systemu politycznego.

Pozytywne znaczenie tej zmiany podkreślali Philip Selznick i Philippe Nonet w koncepcji *responsive law*, a więc prawa pozytywnie reagującego na potrzeby różnych grup społecznych. Po okresie prawa liberalnego opartego na abstrakcyjnych normach równo stosowanych nastąpił okres prawa nie tylko reagującego na potrzeby społeczne, lecz także odmiennie traktującego różne grupy społeczne w zależności od artykułowanych przez nie potrzeb. Podejście takie daleko odbiega od zasady równości, która jest fundamentalna dla systemów prawnych państw liberalno-demokratycznych. Powyższe poglądy powstały w okresie rozkwitu państwa dobrobytu. Obecnie mówi się o kolejnym podejściu, wywołanym potrzebą wprowadzenia w życie równowartościowych polityk społecznych w coraz bardziej rozwarstwowanym społeczeństwie, w którym wzrasta potrzeba zachowania wolności jednostek, a zarazem prawnego zagwarantowania ich autonomii. Powstaje więc problem, w jaki sposób ograniczać wolność w imię solidaryzmu społecznego. Prawo znajduje się tu w centrum uwagi i ma spełniać rolę instrumentalną w narzucaniu polityki redystrybucji i związanych z nią niezbędnych elementów ograniczania autonomii jednostek. Prawo działa również jako system zabezpieczenia obywateli przed władzą polityczną i władzą ekonomiczną. W związku z tym obecnie wprowadzanie polityki społecznej nie powinno przebiegać odgórnie (na podstawie arbitralnych decyzji państwowych), lecz z uwzględnieniem demokratycznie wyrażanej woli obywateli. Wiąże się to z formą państwa oraz z formą i jakością funkcjonowania instytucji państwa w sferze publicznej, a więc z konstytucjonalizmem, m.in. z cechami rządów prawa (Czarnota 2012, s. 59–60).

Aktywna działalność państwa i organizacji ponadnarodowych przekłada się w praktyce na inflację aktów prawnych oraz ich daleko idącą kazuistykę. W konsekwencji oznacza to pogorszenie się jakości stanowionego prawa – i to zarówno na poziomie wprowadzanych za jego pomocą koncepcji, co należy uznać za domenę polityki społecznej, jak i na poziomie tekstów aktów prawnych, co jest problemem nauki o legislacji. Wynikają stąd trudności w praktycznym stosowaniu norm prawnych oraz pewien stopień niepewności co do prawidłowości przyjmowanych w praktyce rozwiązań, a w dalszej kolejności niestabilność sytuacji prawnej zainteresowanych, przede wszystkim osób pobierających świadczenia socjalne¹⁵.

¹⁵ Zob. np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 15 września 2009 r., *Moskal przeciwko Polsce*, skarga nr 10373/05 dotycząca pozbawienia prawa do emerytury przyznanej w wyniku błędów organu rentowego.

Polityka społeczna w nauce prawa

Nauki o prawie są bardzo stare, rozbudowane i „samoświadome” ze względu na ich przedmiot – bardzo praktyczny, wymagający precyzji i występujący stale właściwie w każdym społeczeństwie. Jednocześnie badania nad prawem charakteryzujące się nastawieniem wyłącznie, czy choćby głównie, poznawczym to od wielu lat niewielki margines w stosunku do badań związanych z doraźnymi problemami praktycznymi (Ziemiński 1972, s. 27). W związku z presją potrzeb rynku usług prawniczych wydaje się, że to zjawisko ostatnio jeszcze bardziej się nasiliło.

W swej najbardziej powierzchownej warstwie prawo jest zjawiskiem językowym. Dociera do adresatów w postaci odpowiednio ustanowionych i ogłoszonych przepisów prawnych, które przybierają postać sformalizowanego tekstu, czyli aktu normatywnego (Chauvin, Stawecki, Winczorek 2012, s. 65). Tekst ten wymaga interpretacji za pomocą zróżnicowanych metod, które są przedmiotem rozważań i sporów prawnoznawstwa co najmniej od XIX w.

Charakterystyczne jest, że przyjmuje się, iż może istnieć wiele konkretnych koncepcji myślenia prawniczego. Stawiane im wymogi są mocno ograniczone, a jednocześnie oczywiste. Wyrastają z ogólniejszych koncepcji, które mogą być stosowane we wszelkich dziedzinach humanistycznych. Ma to świadczyć o wyjątkowo dobrze, spośród metodologii humanistycznych, rozwiniętej metodologii prawniczej. Koncepcja myślenia prawniczego powinna być wewnętrznie spójna oraz powinna realizować swoją funkcję, czyli określać, kiedy spełniony jest minimalny wymóg uzasadniałości rozumowań prawniczych. W tych granicach może oczywiście mieścić się bardzo wiele reguł postępowania nauki i praktyki prawa. Wskazywano jednak, że w procesie poznania odwołujemy się stale przynajmniej do czterech metod: logiki, analizy, argumentacji i hermeneutyki. Skorzystanie z jednej z nich zależy od konkretnego przypadku, kontekstu, tradycji i przyzwyczajajeń osoby dokonującej wykładni (Stelmach, Brożek 2006, s. 7, 268–270).

Metody wykładni tekstów prawnych są najważniejsze w praktyce prawniczej. Wokół nich koncentruje się „praktyczna nauka zawodu” oraz dyskusja o prawidłowości przeprowadzania i wynikach wykładni.

Z punktu widzenia przedmiotu niniejszych rozważań na uwagę zasługuje przede wszystkim podział wykładni, według kryterium sposobu jej dokonywania, na podstawową wykładnię językową (językowo-logiczną) oraz subsydiarne w stosunku do niej metody wykładni: systemową, funkcjonalną i celowościową (teleologiczną) oraz porównawczą (w układzie synchronicznym¹⁶ lub diachronicznym). Polityka społeczna ma szczególne znaczenie dla jednej z nich, mianowicie wykładni funkcjonalnej, która

¹⁶ Ze względu na zróżnicowanie systemów prawnych poszczególnych państw, zwykle badania porównawcze (z wyjątkiem tych najbardziej szczegółowych) dotyczą nie tyle brzmienia poszczególnych przepisów lub treści norm, ile raczej ogólnego kierunku polityki w danej dziedzinie, np. z zakresu świadczeń emerytalnych, rodzinnych itp.

jest ukierunkowana na nadanie normie znaczenia uwzględniającego warunki, w jakich norma ta ma funkcjonować, lub cel, jaki chciał osiągnąć ustawodawca (*ratio legis*). Ze względu na cel nadajemy przepisowi takie znaczenie, aby zachowanie zgodne z normą powodowało osiągnięcie tego celu (Chauvin, Stawecki, Winczorek 2012, s. 238).

Stosowane są tu reguły, które przy interpretacji przepisów nakazują uwzględniać szeroko rozumiany kontekst społeczny, polityczny, ekonomiczny oraz aksjologiczny systemu prawa. Pomaga on rozstrzygnąć wątpliwości, które nasuwa wykładnia językowa, uzasadnić wybór między różnymi możliwymi interpretacjami językowymi danego zwrotu albo –wyjątkowo – nawet modyfikację lub odstępstwo od sensu językowego przepisu (Morawski 2010, s. 155). Także w praktyce orzeczniczej potrzebna jest wiedza wstępna o zjawiskach społecznych danego rodzaju (np. o przechodzeniu na emeryturę, osobach z niepełnosprawnością)¹⁷. Właściwie nie da się zastosować i ocenić przepisów bez wejścia w kulturowy (w tym społeczny i ekonomiczny) kontekst funkcjonowania prawa. Prace z zakresu polityki społecznej często pozwalają odtworzyć cel i kontekst przepisów, dostarczając w ten sposób danych niezbędnych do odpowiedzialnego zastosowania wykładni funkcjonalnej.

Dorobek polityki społecznej służy również wypełnianiu treścią występujących w przepisach zwrotów niedookreślonych (np. nieuzasadnione wypowiedzenie umowy o pracę). Należą do nich przede wszystkim tzw. klauzule generalne, czyli zwroty, które odsyłają do innego niż prawny system norm lub ocen (np. sprawiedliwość społeczna, dobro dziecka itp.). Spory w tym zakresie są zwykle mocno nacechowane aksjologicznie, stąd wszelkie próby ich zobiektywizowania (np. za pomocą danych empirycznych) są bardzo pożądane.

Przedstawione powyżej problemy wykładni przepisów mają fundamentalne znaczenie dla nauk prawnych. Można jednak uznać, że z punktu widzenia nauki o polityce społecznej są one mało przydatne. Bardziej liczą się koncepcje i założenia przyjmowane przez ustawodawcę w procesie stanowienia prawa (*ratio legis*), praktyczny sposób ich realizacji oraz funkcje spełniane przez poszczególne normy. W tym sensie polityka społeczna sprzyja podejściu analizującemu prawo w działaniu (*law in action*), pomniejszającemu rolę tekstów prawnych (*law in books*). Wyraźnie, przynajmniej częściowo, pokrywa się z naukami prawnymi koncentrującymi się na kontekście funkcjonowania prawa – socjologią prawa, ekonomią czy psychologią prawa. Podobnie jak polityka społeczna, wykorzystują one metody wypracowane w poszczególnych dziedzinach nauki do analizy tego, jakie prawo jest i jakie powinno być. Przykładem może być analiza lingwistyczna lub też ekonomiczna analiza prawa, która zakłada, że prawo ma być racjonalne ekonomicznie, maksymalizujące funkcję użyteczności społecznej,

¹⁷ Zob. np. zdania odrębne do uznającego zróżnicowanie powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn za zgodne z Konstytucją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07, Z.U. 2010, Nr 6A, poz. 60. Przywiązywały one dużą wagę do kontekstu funkcjonowania przepisów (np. rynku pracy i wypychania z niego kobiet, nieadekwatności środków ochronnych itp.).

co znalazło wyraz w chicagowskim ruchu *Law & Economics* (Stelmach, Brożek 2006, s. 126–158). Należy dodać, że prawo ma być również racjonalne społecznie z punktu widzenia zakładanych celów, które ostatnio często okazują się wzajemnie sprzeczne, czego przykładem jest aktywne działanie państwa na rzecz spójności społecznej przy jednoczesnej ochronie finansów publicznych.

Zasygnalizowane powyżej, obecnie bardzo popularne doktryny wywodzą się z anglosaskiej tradycji prawnej. Konieczność przełożenia ich na kontynentalny model prawa stanowionego bywa uważane za jedną z ich słabości (Stelmach, Brożek 2006, s. 271). Jednak akurat w zakresie oddziaływania polityki społecznej ma to niewielkie znaczenie na poziomie teoretycznym, gdyż środki oddziaływania państwa w publicznej sferze świadczeń społecznych są bardzo zbliżone do siebie niezależnie od przyjętego systemu prawa. Pozwala to na stosunkowo szerokie wykorzystanie w pracach nad prawem polskim anglosaskiego dorobku dotyczącego w szczególności prawnych podstaw państwa opiekuńczego.

Wątek polityki społecznej występuje na wszelkich etapach funkcjonowania prawa: jego stanowienia, interpretacji, stosowania i oceny. Nie ulega wątpliwości, że musi ona określać pożądany kształt stosunków społecznych, który ma być osiągnięty poprzez stanowienie odpowiedniego prawa. Wpływa w związku z tym na sposób rozumienia przepisów, z których wyprowadzane są normy prawne. Prawnicy zakładają, że to politycy społeczni są najbardziej kompetentni do przygotowania założeń nowej regulacji prawnej, której legislatorzy powinni nadać odpowiednie brzmienie. Temu celowi ma między innymi służyć formułowanie przez doktrynę prawniczą postulatów pod adresem przyszłego prawodawstwa (*de lege ferenda*) i orzecznictwa (*de sententia ferenda*). Pełnią one dwie funkcje: przede wszystkim powinny się odnosić do „jakości prawa”, ale także dążyć do kształtowania rzeczywistości społecznej. Wskazują środki osiągnięcia zamierzonych celów, ale niekiedy wyznaczają również te ogólniejsze cele. W tym sensie nakładają się na przedmiot działania polityki społecznej jako planowanej racjonalnej działalności zmierzającej do wprowadzenia zmiany społecznej. Polityka społeczna zbliża się tym samym do polityki prawa, która interesuje się wprawdzie oddziaływaniem na szeroki zakres stosunków społecznych, ale wyłącznie pod kątem skuteczności jednego narzędzia, jakim są normy prawne, podczas gdy polityka społeczna posługuje się szerszym zestawem środków (Szubert 1973, s. 406). Możliwe jest kształtowanie innymi metodami niż prawo rzeczywistości społecznej, w której później mają funkcjonować normy prawne. Na przykład różnymi środkami można doprowadzić do zaistnienia partnerów społecznych i nabycia przez nich realnej siły działania, podczas gdy to normy prawne przyznają i określają ich kompetencje.

Przez funkcje społeczne systemów prawnych w danym momencie historycznym rozumie się kierunki stałego oddziaływania systemów prawnych na życie społeczne (Ziemiński 1974, s. 264). Chodzi tu o rzeczywisty, obiektywny skutek, rezultat istnienia (działania) jakiejś instytucji prawnej lub normy dla ich otoczenia (Chauvin, Stawecki, Winczorek 2012, s. 167). Szczególnie istotne jest wyodrębnienie instytucji, norm lub przepisów dysfunkcyjnych, przede wszystkim w celu dokonania ich

zmiany, na przykład norm, które nie są w praktyce wykorzystywane (brak lub dużo mniejsza od zakładanej liczba wniosków o określone świadczenie) lub niedostatecznie oddziałują na zachowania społeczne (np. ustalenie, dlaczego mimo długoletniego celowego wdrażania różnych instrumentów prawnych wciąż utrzymuje się niezadawalający współczynnik dzietności). Może tu chodzić o funkcjonowanie norm z zakresu polityki społecznej, a wtedy dorobek tej nauki wskazuje na prawidłowe lub nieprawidłowe działanie prawa z punktu widzenia zakładanych celów. Wydaje się, że wspólnym problemem utrudniającym podejmowanie działań praktycznych i badawczych jest niestabilność decyzji politycznych i stanowione na ich podstawie prawa.

Nie do przecenienia jest również rola zasobu wiedzy z zakresu polityki społecznej w nauczaniu prawa. Polega ona na dostarczaniu bardzo życiowych, niekiedy niezwykle wyrazistych, przykładów wpływu kontekstu społecznego na stosowanie i ocenę prawa oraz konsekwencji zastosowania różnych metod wykładni, szczególnie skutków pominięcia wykładni funkcjonalnej. Niestety, polityka społeczna zwykle nie jest odrębnym przedmiotem nauczania na studiach prawniczych.

Podsumowując, współpraca nauk prawnych z polityką społeczną wygląda zazwyczaj w ten sposób, że prawoznawstwo jest głównie biorcą, a polityka społeczna – dawcą informacji¹⁸. Jednocześnie prawnikom brakuje przygotowania i podstaw teoretycznych, by oceniać wiarygodność wykorzystywanych danych, sposób ich uporządkowania albo jakość i rzetelność metodologiczną badań, których wynikiem są te dane. W tym sensie prawo i nauki prawne są uzależnione od warsztatu polityki społecznej. Z drugiej strony, w opracowaniach z zakresu polityki społecznej zwykle regulacje prawne są prawidłowo przywoływane, natomiast rzadko interpretowane lub poddawane refleksji, którą można byłoby uznać za prawniczą lub dotyczącą norm prawnych. Wysiłek badawczy koncentruje się na przyczynach, a przede wszystkim społecznych skutkach regulacji, co wydaje się zrozumiałe. Ponadto nie można się oprzeć wrażeniu, że w polityce społecznej występuje jednak tendencja do instrumentalnego traktowania prawa, pomijania problemów związanych z jego wewnętrzną spójnością i racjonalnością, co wpływa na jakość stanowionego prawa oraz efekty jego codziennego stosowania. Na pewno, przynajmniej częściowo, wynika to z niedostatecznego przygotowania prawniczego osób działających w sferze polityki społecznej. Zapoznavanie prawników z wszystkimi bieżącymi osiągnięciami nauki polityki społecznej, a polityków społecznych z metodami i nowymi koncepcjami prawnymi wydaje się jednak trudne w praktycznej realizacji, i – zważywszy na wymagany wysiłek – niekoniecznie racjonalne. Efektywniejszym rozwiązaniem jest koordynacja i współpraca, przy pewnym wzajemnym zaufaniu do poziomu umiejętności i etyki badań prowadzonych w ramach obydwu nauk.

¹⁸ Tak w odniesieniu do innych nauk humanistycznych: Ziemiński (1974), s. 271.

Uwagi końcowe

Nauki stosowane mają wskazywać środki i metody racjonalnego działania i kształtowania życia ludzkiego. W związku z tym można przyjąć, że prawo służy osiągnięciu celów społecznych, a polityka społeczna posługuje się prawem jako narzędziem działania. Należy zatem na bieżąco badać stan realizacji przewidzianych funkcji. Współdziałanie różnych metod kształtowania stosunków społecznych i gwarantowania odpowiedniego poziomu życia jest ważne w okresach rozwoju gospodarczego, a jeszcze ważniejsze w okresach stagnacji gospodarczej lub kryzysu. Zasady prawa (np. zachowania praw nabytych) mogą wtedy służyć utrzymaniu pewnego poziomu życia, przyczyniając się do ochrony spójności społecznej.

Z punktu widzenia racjonalności podejmowanych działań, a więc przy założeniu, że prowadzone badania naukowe powinny być użyteczne, w kontekście związków prawa i polityki społecznej nasuwa się wniosek, iż szczególnie ważne są właśnie badania nad funkcjonalnością i dysfunkcjonalnością norm prawnych. Ich rezultaty mają, między innymi, znaczenie praktyczne w funkcjonalnej i celowościowej wykładni przepisów, która pozwala „uspołecznic” wyniki osiągnięte za pomocą innych rodzajów wykładni. Prowadzone badania powinny zmierzać do ustalenia, czy normy prawne służą osiągnięciu założonych celów i jakie rzeczywiste skutki społeczne wywołują – w jakim stopniu różnią się one od zakładanych przez ustawodawcę. Jeżeli normy są dysfunkcjonalne, nie leży w możliwościach nauk prawnych zorganizowanie sił społecznych zdolnych przeprowadzić zmiany legislacyjne, podczas gdy można się spodziewać osiągnięcia takiego rezultatu za pomocą środków właściwych polityce społecznej.

Z powyższych względów konieczna jest wzajemna znajomość ustaleń badawczych i sprawna współpraca między naukami prawnymi i naukami o polityce społecznej. Pod tym kątem, już od wielu lat, formułowane są w stosunku do prawoznawstwa postulaty, by mimo swych osobliwości, w większym stopniu znajdowało ono wspólny język z innymi dyscyplinami humanistycznymi w zakresie nie tylko terminologii, ale i przybliżania paradygmatów uprawiania nauk prawnych do wzorców uprawiania innych nauk humanistycznych (Ziemiński 1974, s. 273). Interdyscyplinarność prowadzonych badań oraz nabycie umiejętności odnoszenia ich do wyników prac w innych dyscyplinach naukowych ma umożliwić przeniesienie ustaleń tych dyscyplin do prawa i skonfrontowanie ich z własnymi ramami kompetencyjnymi, wartościami lub systemem normatywnym danej dziedziny (np. prawa pracy czy prawa ubezpieczeń społecznych). Taka synteza może przyczynić się do lepszego zrozumienia społeczeństwa. Dla poszczególnych nauk prawnych oznacza to jednak konieczność zredefiniowania i lepszego wyjaśnienia założeń, z których wywodzą się właściwe im wypowiedzi normatywne, oraz wyraźniejszego wyartykułowania celów stawianych prawu w danej sferze stosunków społecznych (Hendrickx 2012, s. 109).

Ponawianie tego rodzaju postulatów zdaje się świadczyć o trudnościach w ich realizacji. Wobec coraz bardziej rozbudowanego przedmiotu i warsztatu badawczego poszczególnych nauk, trudno się jednak spodziewać ograniczenia dążenia do specjalizacji.

Bibliografia

- Antonów K. (2011), *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych: pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej*, Warszawa, Wolters Kluwer Polska.
- Auleytner J. (2005), *Polska polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*, Warszawa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Bley H., Kreikebohm R., Marschner A. (2007), *Sozialrecht*, Neuwied, Luchterhand.
- Chauvin T. (2003), *Umowy prawotwórcze jako umowy prawa publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 2.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P. (2012), *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck.
- Czarnota A. (2012), *Prawo a współczesne odmiany solidaryzmu społecznego*, w: A. Łabno (red.), *Idea solidaryzmu we współczesnej filozofii prawa i polityki*, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe.
- Durkheim É. (1999) [1902], *O podziale pracy społecznej*, tłum. K. Wakar, red. nauk. E. Tarkowska, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Florek L. (2011), *Prawo pracy*, Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck.
- Hendrickx F. (2012), *Foundations and Functions of Contemporary Labour Law*, „European Labour Law Journal”, nr 2.
- Jończyk J. (2006), *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków, „Zakamycze”.
- Morawski L. (2010), *Zasady wykładni prawa*, Toruń, Dom Organizatora.
- Mrozowski K. (2012), nota biograficzna w: W. Szubert, *Problemy pracy w koncepcjach programowych Delegatury Rządu na Kraj (1941–1945)*, red. nauk. M. Seweryński, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Muszalski W. (2007), *Prawo socjalne*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sanetra W. (2003), *Bezrobocie jako zagadnienie prawa pracy*, w: L. Florek (red. nauk.), *Prawo pracy a bezrobocie*, Warszawa, Dom Wydawniczy ABC.
- Ssenyonjo M. (2009), *Economic, social and cultural rights in international law*, Oxford–Portland, OR, Hart Publishing.
- Stelmach J., Brożek B. (2006), *Metody prawnicze: logika, analiza, argumentacja, hermeneutyka*, Kraków, Wolters Kluwer Polska.
- Szarfenberg R. (2011), *Polityka społeczna i usługi społeczne*, w: M. Grewiński, B. Więckowska (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Szubert W. (1973), *Studia z polityki społecznej*, Warszawa, PWE.
- Szumlicz T. (red. nauk.) (2005), *Spoleczne aspekty ubezpieczenia* Warszawa, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza.
- Tyc A., Wysocka P. (2012), *Drugie Seminarium Szubertowskie*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 5.

- Unger R.M. (1976), *Law in Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory*, New York, Free Press.
- Ziemiński Z. (1972), *Metodologia nauk prawnych. Przewodnik dla studentów studium dla pracujących*, Poznań, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza.
- Ziemiński Z. (1974), *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa, PWN.

Summary

From the point of view of dogmatic law studies, scientific research in the field of social policy is mainly the source of knowledge on the context of applying the norms of law in force, it is the source of data used in various methods of legal interpretation, as well as trends and ideas of the desired amendments. That is why the discussion regarding the scope and classification of particular law science disciplines in the field of social policy is periodically renewed. It takes into consideration the methods applied by these two disciplines. In this regard the concept of “social law” is particularly useful, though not generally accepted. Law is treated as one of the main instruments of influencing social behavior, but at the same time it is the law that sets the limits of permissible action. Thus a permanent supervision of the quality of law and the research regarding the accomplishment of functions assigned to particular legal norms is necessary. In this domain law studies benefit from the results of social policy research, but they do not interfere in the methods applied by social policy researchers. Consequently, methodological links are strong and both scientific areas are interdependent. Nevertheless, growing differences and specialization seem inevitable, yet we need certain coordination of research and mutual following its results.

Key words: social policy, law, legal rules, legal provisions, social law, methodology, interpretation of legal provisions