

ALDONA MAZUR  
PWSZ im. Witelona w Legnicy

## GENEZA REGULACJI KONSTITUCYJNYCH DOTYCZĄCYCH OCHRONY RODZINY

### I. STATUS RODZINY W PROJEKTACH KONSTITUCJI 1989–1991

W projekcie przygotowanym przez Komisję Konstytucyjną Sejmu, którego ostateczną wersję przyjęto 24 sierpnia 1991 r.<sup>1</sup> w rozdziale II „Prawa, wolności i obowiązki człowieka oraz obywatela” nie ma bezpośredniego odniesienia do rodziny i jej ochrony, a zawarte w projekcie prawa związane z tym tematem są w art. 41. Każdy ma prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby, inwalidztwa, starości lub pozostawania bez środków do życia (ust. 1). Prawo to jest realizowane przez ubezpieczenia społeczne, zaopatrzenie społeczne, alimenty i pomoc społeczną. Zaopatrzenie społeczne zapewnia minimum świadczeń socjalnych (ust. 2)<sup>2</sup>.

W ostatecznym tekście Projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonym przez Komisję Konstytucyjną Senatu 22 października 1991 r. zawarto art. 31 już bezpośrednio odnoszący się do rodziny, a zarazem nawiązujący do obecnej regulacji konstytucyjnej związanej z wielodzietnością. Rodzina, jako wspólnota podstawowa i pierwotna w stosunku do państwa, ma własne i niezbywalne prawa (ust. 1). Małżeństwo, rodzina i macierzyństwo znajdują się pod ochroną państwa (ust. 2). Rodziny o licznych potomstwie państwo otacza szczególną troską (ust. 4)<sup>3</sup>.

W projekcie Stronnictwa Demokratycznego z 9 stycznia 1990 r. — mimo tytułu w pełni rozwiniętego projektu konstytucji<sup>4</sup> — „Tezy do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, art. 17 stanowi: Rodzina jest pod opieką władz publicznych.

<sup>1</sup> Zob. M. Kallas, *Projekty Konstytucyjne 1989–1991*, Warszawa 1992, s. 7.

<sup>2</sup> Projekt przygotowany przez Komisję Konstytucyjną Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] M. Kallas, *op. cit.*, s. 19.

<sup>3</sup> Projekt uchwalony przez Komisję Konstytucyjną Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] *ibidem*, s. 62.

<sup>4</sup> Zob. więcej: *ibidem*, s. 11.

Ustawodawstwo chroni macierzyństwo, zabezpiecza pozycję społeczną kobiet oraz stwarza warunki opieki nad dziećmi i młodzieżą<sup>5</sup>.

Kolejny projekt złożyło Polskie Stronnictwo Ludowe. W tym projekcie w rozdziale „Prawa socjalne” w art. 23 czytamy: Rzeczpospolita Polska gwarantuje rodzinie ochronę prawną (ust. 1). Rodzice mają prawo i obowiązek do pieczy nad dziećmi oraz ich wychowania (ust. 2). Dzieci mają obowiązek utrzymania rodziców w razie braku zaopatrzenia na starość, choroby, niedołęstwa lub niedostatku (ust. 3)<sup>6</sup>. Natomiast w rozdziale „Prawa gospodarcze” w art. 30 zaproponowano, że Rzeczpospolita Polska gwarantuje kobiecie równe z mężczyzną prawa ekonomiczne oraz chroni warunki pracy kobiety, w szczególności w okresie ciąży i macierzyństwa<sup>7</sup>.

Specyficzne podejście do uregulowania w konstytucji praw obywatelskich zaprezentowało Porozumienie Centrum w IV części zatytułowanej „Inne przepisy”: „Odnosnie do praw obywatelskich autorzy projektu uznali, że usiłowanie zawarcia w tekście Konstytucji pełnego ich katalogu jest z góry skazane na niepowodzenie. Dlatego też postanowiono przyjąć domniemanie istnienia wszelkich praw, w Konstytucji wymienia się tylko najważniejsze z nich, przewidując jednocześnie możliwość ich ustawowego ograniczenia. Jest to konieczne dla wprowadzenia bezpośredniej stosowalności przepisu Konstytucji i możliwości dochodzenia gwarantowanych przez nią praw przed sądami powszechnymi”<sup>8</sup>.

W tekście projektu Konfederacji Polski Niepodległej nie zawarto żadnych regulacji bezpośrednio dotyczących ochrony praw rodziny, również w prywatnym projekcie Andrzeja Mycielskiego i Wacława Szyszkowskiego nie ma propozycji dotyczących rodziny. Natomiast w projekcie Józefa Lityńskiego, co prawda też nie ma wprost ujętej takiej regulacji, ale w art. 160 zawartym w rozdziale XVI „Prawa i obowiązki obywateli” czytamy, że Rzeczpospolita Polska uznaje i stosuje w praktyce Uniwersalną Deklarację praw człowieka. Na podstawie tej deklaracji i przepisów niniejszej ustawy oraz innych ustaw obowiązujących w Polsce zostanie opracowana Polska karta praw obywatela, która będzie stanowiła załącznik do konstytucji<sup>9</sup>. W projekcie Mieczysława Huchli ochrona rodziny znalazła swoje miejsce w rozdziale II „Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli” w tezie 14. Małżeństwo, macierzyństwo i rodzina znajduje się pod ochroną państwa, które szczególną opieką otacza rodziny wielodzietne (ust. 1). Obowiązkiem rodziców jest utrzymanie dzieci i wychowanie ich na prawych, świadomych swych obowiązków obywateli (ust. 2). Państwo zapewnia realizację praw i obowiązków alimentacyjnych (ust. 3). Państwo otacza szczególną opieką młodzież, zapewniając jej wszechstronny rozwój fizyczny i duchowy dla speł-

<sup>5</sup> Projekt Stronnictwa Demokratycznego, [w:] *ibidem*, s. 98.

<sup>6</sup> Projekt Polskiego Stronnictwa Ludowego, [w:] *ibidem*, s. 121.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 122.

<sup>8</sup> Projekt Porozumienia Centrum, [w:] *ibidem*, s. 145.

<sup>9</sup> Projekt opracowany przez Józefa Lityńskiego, [w:] *ibidem*, s. 242.

nienia celów rodzinnych i obywatelskich (ust. 5)<sup>10</sup>. Także w projekcie opracowanym przez zespół pod kierownictwem Sylwestra Zawadzkiego jest stosowna regulacja w rozdziale „Wolności i prawa osobiste” w art. 52. Rodzina, macierzyństwo i małżeństwo znajdują się pod ochroną państwa (ust. 1). Prawa dziecka oraz prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem są gwarantowane (ust. 2). Państwo zapewnia w zakresie niezbędnej potrzeby realizację praw i obowiązków alimentacyjnych. Dzieci urodzone poza małżeństwem mają te same prawa, co dzieci urodzone w małżeństwie (ust. 3)<sup>11</sup>. Janina Zakrzewska i Jerzy Ciemniowski w swoim projekcie zaproponowali ochronę rodziny w art. 38 ujętym w rozdziale „Prawa, wolności i obowiązki obywateli”. Rzeczpospolita Polska ochrania rodzinę i macierzyństwo. Rzeczpospolita Polska gwarantuje rodzicom prawo do określenia sposobu wychowania dzieci<sup>12</sup>.

## II. DEBATA W KOMISJI KONSTITUCYJNEJ ZGROMADZENIA NARODOWEGO DOTYCZĄCA REGULACJI PRORODZINNYCH

### 1. PROJEKTY KONSTITUCJI, KTÓRE BYŁY PRZEDMIOTEM PIERWSZEGO CZYTANIA W ZGROMADZENIU NARODOWYM

W okresie kadencji parlamentu wyłonionego w 1989 r., nie doszło do uchwalenia konstytucji, być może przyczynił się do tego pogląd, iż „parlament nie pochodzący z wyborów w pełni demokratycznych i wolnych nie powinien uchwalać nowej konstytucji”<sup>13</sup>. Podczas kadencji nowego parlamentu wybranego 27 października 1991 r. w ciągu 6 miesięcy od 30 października 1992 r., czyli ukonstituowania się Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, przedstawiono siedem projektów nowej ustawy zasadniczej. Cztery z nich stanowiły przedmiot debaty komisji w maju 1993 r., jednak przerwano jej prace na skutek rozwiązania Sejmu przez prezydenta Lecha Wałęsę<sup>14</sup>. Nowa komisja konstytucyjna ukonstituowała się 9 listopada 1993 r. po wyborach z 19 września tegoż roku. Na skutek nowelizacji w dniu 22 kwietnia 1994 r. ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji uprawniono do przedstawienia projektu konstytucji grupę obywateli, którzy uzyskają poparcie co najmniej 500 tys. osób, mających czynne prawo wyborcze do Sejmu, oraz

<sup>10</sup> Projekt Tez Normatywnych Nowej Konstytucji opracowany przez M. Huchlę, [w:] *ibidem*, s. 191.

<sup>11</sup> Projekt Konstytucji opracowany przez zespół pod kierownictwem S. Zawadzkiego, [w:] *ibidem*, s. 259.

<sup>12</sup> Projekt opracowany przez J. Zakrzewską i J. Ciemniewskiego, [w:] *ibidem*, s. 295.

<sup>13</sup> Zob. R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993–1997 część 1*, Warszawa 1997, s. 6.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 7–9.

dopuszczono do rozpatrywania projekty przedstawione w poprzedniej kadencji<sup>15</sup>. Zaprezentuję te, które stały się przedmiotem pierwszego czytania w Zgromadzeniu Narodowym w dniach 21–23 września 1994 r. i odnoszą się w swoich postanowieniach do rodziny i jej ochrony.

Projekt podpisany przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Wałęsę został wniesiony w dniu 6 maja 1994 r. W jego drugiej części — „Karcie praw i wolności” — jest rozdział V zatytułowany „Ekonomiczne, socjalne i kulturalne zadania władzy publicznej”, a w nim art. 42 Ochrona rodziny i małżeństwa, który stanowi: Władze publiczne zapewniają socjalną, ekonomiczną i prawną ochronę rodziny oraz prawną ochronę małżeństwa<sup>16</sup>.

W projekcie przygotowanym przez 68 członków Zgromadzenia Narodowego, który podpisali członkowie Sojuszu Lewicy Demokratycznej, w „Wolnościach i prawach ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych” zawarto art. 60, który stanowi: Rodzina, macierzyństwo i małżeństwo znajdują się pod ochroną państwa (ust. 1). Państwo zapewnia w zakresie niezbędnej potrzeby realizację praw i obowiązków alimentacyjnych. Zapewnia się urlopy wychowawcze zarówno matkom, jak i ojcom (ust. 4)<sup>17</sup>. W uzasadnieniu projektu czytamy: „Projekt Konstytucji wyróżnia szerokie potraktowanie praw ekonomiczno-socjalnych obywateli, jako podstawy zapewnienia powszechnego bezpieczeństwa socjalnego i realizacji zasad sprawiedliwości społecznej. [...] Propozycje w odniesieniu do praw ekonomiczno-socjalnych zapisane w projekcie nie są bynajmniej utopią o populistycznym zabarwieniu. Projekt bowiem kładzie nacisk na kreatywną rolę nie tylko władz publicznych, ale i partnerów socjalnych (pracowników i pracodawców), w zachowaniu bezpieczeństwa socjalnego realizowanego w ramach gospodarki wolnorynkowej”<sup>18</sup>.

Projekt konstytucji przygotowany przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji (1989–1991) został wniesiony jeszcze podczas II kadencji (1991–1993) Sejmu i Senatu. W dniu 24 marca 1993 r. podlegał rozpatrzeniu na podstawie art. 12a ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r., dopuszczającej rozpatrywanie projektów wniesionych w poprzedniej kadencji Sejmu i Senatu. W dokumencie podpisanym przez grupę 58 członków Zgromadzenia Narodowego, znalazły się postanowienia dotyczące rodziny. W rozdziale II projektu pt. „Prawa, wolności i obowiązki obywatelskie” w art. 31 postanowiono: Rodzina, jako wspólnota podstawowa i pierwotna w stosunku do państwa ma własne i niezbywalne prawa (ust. 1). Małżeństwo, rodzina i macierzyństwo znajdują się pod ochroną państwa (ust. 2). Rodziny o licznym potomstwie państwo otacza szczególną troską

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 9–10.

<sup>16</sup> Projekt podpisany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej L. Wałęsę, [w:] *ibidem*, s. 85.

<sup>17</sup> Projekt podpisany przez grupę 68 członków Zgromadzenia Narodowego, [w:] *ibidem*, s. 104–105.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 137–138.

(ust. 4)<sup>19</sup>. W odniesieniu między innymi do tych postanowień interesujące są słowa senator Alicji Grześkowiak. Jako upoważniona dokonując prezentacji projektu konstytucji wcześniej na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 21 czerwca 1994 r., stwierdziła: „człowiek jest wartością podstawową i pierwotną, a państwo jest wartością wtórną, stworzoną przez człowieka — dla człowieka i jego dobra. [...] Człowiek nie żyje sam, lecz żyje we wspólnotach. Są to rozmaite wspólnoty: te najmniejsze — rodziny, i te największe, a wśród nich Rzeczypospolita Polska, która obejmuje wszystkich obywateli polskich”<sup>20</sup>. Ale również podczas pierwszego czytania projektów w Zgromadzeniu Narodowym, prezentując projekt, zaznaczyła, że w odniesieniu do praw socjalnych w projekcie są te, „których realizację państwo winno gwarantować, tak wszakże, aby zachowana była proporcja między samostanowieniem człowieka i pomocniczością państwa. Bezpośrednia stosowalność konstytucji zobowiązuje do umieszczenia w niej zapisów odpowiedzialnych, ponieważ niewypełnienie przez państwo obowiązku ochrony prawa obywatelskiego określonego w konstytucji dawałoby tytuł do zaskarżenia państwa do sądu i domagania się realizacji prawa”<sup>21</sup>.

Kolejny projekt przedstawiany podczas pierwszego czytania w Zgromadzeniu Narodowym był autorstwa Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy. Prezentujący go Aleksander Łuczak zaznaczył: „Projekt kładzie nacisk na prawa i wolności ekonomiczne i socjalne, gwarantujące między innymi prawo własności i prawo dziedziczenia, podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Równocześnie zaakcentowana jest rola państwa w realizacji prawa do pracy i w udzielaniu pomocy obywatelom pozbawionym pracy”<sup>22</sup>. Nie znajdziemy tu bezpośrednich regulacji dotyczących rodziny, ale art. 41 brzmi: Każdy ma prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby, inwalidztwa, starości lub pozostawania bez środków do życia (ust. 1). Prawo to jest realizowane przez ubezpieczenia społeczne, zaopatrzenie społeczne, alimenty i pomoc społeczną. Zaopatrzenie społeczne zapewnia minimum świadczeń socjalnych (ust. 2)<sup>23</sup>.

W projekcie Unii Demokratycznej z zakresu poruszanej tu problematyki znajdziemy jedynie art. 36, który stanowi: Rodzina i macierzyństwo pozostają pod ochroną prawa (ust. 1)<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> Projekt przygotowany przez Komisję Konstytucyjną Senatu I Kadencji (1989–1991), [w:] *ibidem*, s. 146.

<sup>20</sup> Biuletyn VIII, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 17.

<sup>21</sup> Zob. R. Chruściak, *op. cit.*, s. 13–14.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>23</sup> Projekt wniesiony w kadencji Sejmu i Senatu (1991–1993) podpisany przez grupę 61 członków Zgromadzenia Narodowego, podlegający rozpatrzeniu na podstawie art. 12a ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r., [w:] *ibidem*, s. 195.

<sup>24</sup> Projekt podpisany przez grupę 60 członków Zgromadzenia Narodowego, podpisany przez posłów i senatorów członków Klubu Parlamentarnej Unia Demokratyczna, [w:] *ibidem*, s. 271.

Przewodniczący Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” Marian Krzaklewski podczas prezentacji projektu zaznaczył: „Obywatelski projekt konstytucji jest mocno zakorzeniony w wartościach stanowiących podstawy polskiego poglądu na świat. Wartości te stanowią integralną całość, wzajemnie się wypełniają i uzupełniają, jedne bez drugich są niepełne i zagrożone. Trzy główne wartości, na których oparto prace nad projektem, to: wartości chrześcijańskie — znajdujące swój wyraz w prymacie osoby ludzkiej, rozbudowanych prawach człowieka i rodziny, w oparciu rozwiązań ustrojowych na zasadach katolickiej nauki społecznej; wartości patriotyczne i narodowe — znajdujące swój wyraz w nawiązaniu do polskiej tradycji i w konstrukcjach ustrojowych zabezpieczających niepodległość kraju i podmiotowość jego obywateli; wartości społeczne — znajdujące wyraz w prawach socjalnych i ustroju opartym na dialogu i solidarności partnerów społecznych”<sup>25</sup>. W art. 14 projektu czytamy: Rodzina i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną państwa (ust. 1). Państwo w swej polityce społecznej i gospodarczej, w tym podatkowej, uwzględnia interes rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej mają prawo do szczególnej pomocy ze strony państwa (ust. 2). Rzeczpospolita gwarantuje prawa rodziny, a w szczególności prawa rodziców do wychowania i nauczania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem. Pozbawienie lub ograniczenie władzy rodzicielskiej może nastąpić tylko na podstawie orzeczenia sądowego (ust. 3). Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy państwa, której zakres określa ustawa (ust. 4). Państwo gwarantuje ochronę praw dziecka, w szczególności przed okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Dzieci pozbawione opieki rodzicielskiej mają prawo do opieki i pomocy państwa (ust. 5)<sup>26</sup>.

## 2. DALSZY PRACE W PODKOMISJACH STAŁYCH I KOMISJI KONSTYTUCYJNEJ

Po przedstawieniu projektów w Zgromadzeniu Narodowym przesłano je Komisji Konstytucyjnej w celu opracowania projektu jednolitego. W dniu 21 października 1994 r. odbyła się debata sejmowa<sup>27</sup> poświęcona między innymi kwestii praw socjalnych<sup>28</sup>.

Nie można w niniejszym opracowaniu pominąć prac, które podejmowano w sześciu podkomisjach stałych, a zbiegły się częściowo z pracami nad wska-

<sup>25</sup> Zob. R. Chruściak, *op. cit.*, s. 21.

<sup>26</sup> Projekt grupy obywateli poparty podpisami 959 270 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu i wniesiony w dniu 5 września 1994 r., [w:] *ibidem*, s. 297.

<sup>27</sup> Odbyła się ona według zasady art. 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi: ust. 1. Po zebraniu projektów Konstytucji Sejm przeprowadza debatę na temat zasadniczych kwestii ustrojowych wskazanych przez Komisję Konstytucyjną. Ust. 2. Komisja Konstytucyjna może w każdym czasie wystąpić do Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień Konstytucyjnych.

<sup>28</sup> R. Chruściak, *op. cit.*, s. 26.

zaniem problemów ustrojowych do debaty sejmowej, w tym podkomisji praw i obowiązków obywateli, pod przewodnictwem posła Jerzego Gwiźdźda. Podczas posiedzenia 8 września 1994 r. podkomisja rozpatrywała zagadnienia podlegające debacie sejmowej, o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP. Pragnę przytoczyć tu słowa posła Jerzego Szteligi, które są podsumowaniem proponowanych rozwiązań w zakresie praw socjalnych w poszczególnych projektach: „Materia praw i wolności obywateli jest pozornie prosta. Przy jej szczegółowym oglądzie, a zwłaszcza przy próbie dostosowania norm konstytucyjnych do standardów międzynarodowych, zaczynają się pojawiać poważne problemy. Nie mniejszym problemem jest analiza projektów konstytucji pod kątem zakresu umieszczonych w nich praw, wolności i obowiązków obywateli. Każdy projekt zawiera wiele wartościowych rozwiązań w zakresie interesującym podkomisję, a wszystkie zawierają odrębne rozdziały o prawach i obowiązkach obywateli, co potwierdza rangę tych zagadnień w porządku ustrojowym państwa. Należy pokreślić — tu powołałam się na ekspertyzę B. Szepietowskiej z Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, przygotowaną dla podkomisji, że systematyka projektów konstytucji w kwestii praw i obowiązków obywateli jest spójna i przejrzysta. Charakterystyczne jest także zablokowanie zagadnień w podobny sposób. [...] Piąty blok stanowią prawa i wolności o charakterze socjalnym. Są to między innymi prawo do ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego, prawo do wypoczynku, mieszkania, równouprawnienia kobiet i mężczyzn, ochrona rodziny, macierzyństwa, małżeństwa i dzieci. [...] Na zakończenie wystąpienia pozwolę sobie przedstawić następujący wniosek: proponuję, aby poddać pod debatę sejmową zagadnienia, które różnią projekty konstytucji. Są nimi: prawa socjalne i ekonomiczne. To jest generalny problem różnicujący projekty konstytucji”<sup>29</sup>. Ekspert Komisji, prof. Leszek Wiśniewski biorący udział w dyskusji, powiedział: „Porównywałem wszystkie projekty konstytucji pod kątem zawartości praw socjalnych i doszedłem do wniosku, że panuje zgodność w kwestii praw o znaczeniu fundamentalnym. W sumie jest ich osiem. Wszystkie projekty zawierają prawo do ochrony własności, prawo do dziedziczenia, wolności tworzenia związków zawodowych i przynależności do nich, prawo do strajku, wolność przedsiębiorczości gospodarczej, prawo do nauki, prawo do ochrony zdrowia, prawo rodziny i dzieci do opieki ze strony państwa, prawo do zabezpieczenia społecznego w ramach obowiązkowych i dobrowolnych ubezpieczeń oraz pomocy społecznej”. Przedstawiciel prezydenta RP dr Władysław Kulesza z kolei poruszył inny problem związany z tą grupą praw. Zauważył, że „W kwestionariuszu dylematów przygotowanym przez podkomisję dla Komisji Konstytucyjnej, a następnie dla Sejmu, powinny być zasygnalizowane dwie

<sup>29</sup> Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn IX, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 20 i 21.

sprawy. Pierwszą, którą podnoszą koła gospodarcze, jest zagadnienie prawa do lokautu na zasadzie przeciwieństwa prawa do strajku. Druga sprawa wiąże się z budowaniem katalogu praw socjalnych. Przy tej sposobności warto wprost zapytać, na ile państwo zechce poręczyć ze swych finansów urzeczywistnienie praw socjalnych? Wstępnie zaproponowany katalog jest bardzo obszerny. Czy nie należałoby jednak okroić go w trakcie debaty konstytucyjnej, a może nawet zdecydować o przeniesieniu tych uprawnień do ustawodawstwa zwykłego? Jest jeszcze możliwe inne rozwiązanie. Chodzi o zapisanie w konstytucji praw socjalnych nie jako praw podmiotowych, a jako zobowiązań rządu do prowadzenia pewnej polityki. Taką formułę przyjęto w prezydenckiej Karcie praw i wolności<sup>30</sup>. Przedstawiciel prezydenta RP, prof. Andrzej Rzepliński dodał: „Nie tylko kto za to zapłaci, ale także o ile zmniejszy się zakres wolności obywateli i odpowiedzialność jednostki za siebie? Wiadomo, że im więcej bezpieczeństwa socjalnego dla obywateli, tym więcej państwa, tzn. jego urzędników, którzy dzielą pieniądze przeznaczone na fundusze socjalne i tym mniej wolności indywidualnej jednostek. To trzeba mieć na uwadze”<sup>31</sup>. Znamienne są też podczas toczącej się wówczas dyskusji słowa wypowiedziane przez senatora Krzysztofa Kozłowskiego: „Jest bardzo łatwo zacząć licytować się, kto będzie lepszy dla »swego« społeczeństwa — kto więcej obieca. Tak można postrzegać niektóre projekty konstytucji. Zgadza się, że zawartość konstytucji nie może być ani zbiorem pobożnych życzeń, ani też zbiorem iluzji. Katalog praw socjalnych umieszczony w konstytucji musi być krótki, wyważony i muszą to być prawa realne”<sup>32</sup>. Pytania, które wówczas padały, wydają się wciąż aktualne, mimo że konstytucja funkcjonuje od 1997 r.

W efekcie prac w podkomisjach oraz przeprowadzonej debaty 11 października 1994 r. komisja przyjęła uchwałę: „w sprawie wykazu wybranych zagadnień konstytucyjnych proponowanych do debaty sejmowej przez Komisję Konstytucyjną”. Wśród nich, jako druga z trzech generalnych kwestii znalazły się prawa socjalne obywateli w związku z zasadami ustroju społeczno-gospodarczego: 1. Czy prawa socjalne mogą być sformułowane, jako prawa podmiotowe, czy też w postaci obowiązków państwa w zakresie prowadzenia polityki socjalnej w określonej dziedzinie? 2. Czy prawa socjalne mają być ujęte w konstytucji, czy tylko w ustawach? 3. Czy prawa i wolności gospodarcze, a także zasady polityki ekonomicznej państwa mają być zamieszczane łącznie z naczelnymi zasadami ustrojowymi, czy w ramach rozdziału o prawach, wolnościach i obowiązkach obywatelskich?<sup>33</sup>

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 22.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 22 i 23.

<sup>33</sup> R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001, s. 253.



### 3. PROJEKTY KONSTITUCJI, KTÓRE POWSTAŁY PODCZAS KOLEJNYCH ETAPÓW PRAC KOMISJI KONSTITUCYJNEJ ZGROMADZENIA NARODOWEGO

Po debacie sejmowej z 21 października 1994 r. prace podkomisji stałych trwały nadal, co doprowadziło do powstania pod koniec grudnia 1994 r. wielo-wariantowego jednolitego projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Był to pierwszy całościowy projekt. Po rozpatrzeniu wszystkich przepisów tego projektu w czasie obrad zakończonych 20 stycznia 1995 r., następnie przyjęto go pod obrady 25–27 stycznia 1995 r. Art. 54 Projektu Jednolitego Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w ujęciu wariantowym) z dnia 20 stycznia 1995 r. odpowiada w zasadzie propozycji prof. Wiktora Osiatyńskiego, przyjętej na posiedzeniu Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli w dniu 2.12.1994 r. Według wariantu I: Rodzina znajduje się pod ochroną prawa (ust. 1). Gwarantuje się prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem (ust. 2). Ograniczenie, zawieszenie lub pozbawienie władzy rodzicielskiej może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie orzeczenia sądowego (ust. 3). Władze publiczne mają obowiązek ochrony rodziny i jej członków przed przemocą (ust. 4). Natomiast wariant II stanowił: Rodzina jako wspólnota podstawowa i pierwotna w stosunku do państwa ma własne i niezbywalne prawa (ust. 1). Małżeństwo, jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina i macierzyństwo znajdują się pod ochroną państwa (ust. 2). Rodzice mają naturalne prawo i pierwszeństwo do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem (ust. 3). Władze publiczne otaczają rodziny o licznych potomstwie szczególną opieką (ust. 4). Dzieci mają prawo do ochrony i specjalnej opieki przed i po urodzeniu (ust. 5)<sup>34</sup>. Konsekwencją obrad Komisji w dniach 25–27 stycznia 1995 r. był projekt jednolity Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w ujęciu wariantowym) z dnia 26 stycznia 1995 r. art. 54 w brzmieniu jw.

Dalsze prace nad poszczególnymi artykułami projektu trwały 1,5 roku<sup>35</sup>. Ich ukoronowaniem stał się projekt jednolity Konstytucji RP z dnia 19 czerwca 1996 r.

Odnosnie do art. 54 istotne były w tym okresie obrady Komisji Konstytucyjnej ZN z dnia 4 kwietnia 1995 r. Burzliwą dyskusję wywołała propozycja senatora Piotra Andrzejewskiego (NSZZ „S”), aby w przepisie dotyczącym rodziny uwzględnić politykę podatkową państwa, bo „Państwo w swej polityce podatkowej uwzględnia interes rodziny”<sup>36</sup>. Przeciwny był poseł Jerzy Ciemniowski, argumentując, iż zdanie to może „oznaczać, że państwo jest obowiązane przewidywać w ustawach ulgi podatkowe dla rodzin. Może to jednak oznaczać również coś wręcz odwrotnego. Państwo może [...] podnosić podatki z takim uzasadnieniem,

<sup>34</sup> Projekt Jednolity Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej — w ujęciu wariantowym (Projekt zredagowany przez podkomisję redakcyjną, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję), [w:] R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993–1997, część 2*, Warszawa 1997.

<sup>35</sup> R. Chruściak, W. Osiatyński, *op. cit.*, s. 261.

<sup>36</sup> Zob. Biuletyn XVII, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 30.

że uzyskane w ten sposób środki zostaną skierowane na zaspokojenie potrzeb rodzin. [...] Nie można tak formułować przepisów prawnych, aby powstały sytuacje niejednoznaczne”<sup>37</sup>. Stanowisko to poparł Ekspert Komisji, prof. Piotr Winczorek, który ponadto skrytykował treść art. 54 z wariantu II. Do krytyki przyłączył się też ekspert komisji, prof. Kazimierz Działocha, uznając, iż przepis z ust. 1 Rodzina, jako wspólnota podstawowa i pierwotna jest: „bardzo doktrynalny”, podobnie ust. 3, a przepisy prawne nie powinny mieć takiego charakteru. Odnośnie zaś do ust. 2 stwierdził, że: „dogmatyczna wykładnia ust. 2 nie wyklucza innego małżeństwa. Jeżeli małżeństwo rozumieć przede wszystkim jako kontrakt cywilny między dwiema osobami — kobietą i mężczyzną, to jednak inne małżeństwo nie jest wykluczone”<sup>38</sup>. Kolejny ekspert komisji prof. Wiktor Osiatyński uznał wówczas, że najistotniejszy jest ust. 4 wariantu I, ponieważ istnieje problem ochrony rodziny przed przemocą, ale nie tylko ze strony państwa, lecz każdego, kto grozi jej przemocą. Powołując się na badania socjologiczne i statystykę, wskazał, że „ojciec, mąż” stanowią główny problem przemocy w rodzinie, nie zaś „władza państwowa”. Ponadto proponował zagwarantowanie każdemu „prawa żądania od władzy publicznej ochrony dziecka przed okrutnym lub poniżającym traktowaniem”<sup>39</sup>. Poseł Tadeusz Iwiński przychylił się do tych poglądów, a w toku dalszej dyskusji przy rozważaniu treści art. 55 dotyczącego ochrony praw dziecka zaproponował zamiast instytucji rzecznika praw dziecka, rzecznika praw rodziny i dziecka. Za tą propozycją opowiedział się też prof. Osiatyński. Natomiast prof. Winczorek wobec instytucji rzecznika praw dziecka miał wiele wątpliwości, co do relacji tej instytucji — w przypadku jej powołania — do instytucji rzecznika praw obywatelskich. Wątpliwości te podzielił przedstawiciel prezydenta RP, prof. Andrzej Rzepliński, sugerując, że utworzenie takiej instytucji osłabi funkcjonowanie rzecznika praw obywatelskich, a ponadto mogłoby spowodować żądania innych grup ludzi dotyczące powołania odpowiednich rzeczników<sup>40</sup>. Tak też utrzymywał poseł Ciemniowski (UW), a w konsekwencji stwierdził, że zgłosi wniosek o skreślenie z art. 55 ust. 4: Ustawa określa kompetencje i sposób powołania Rzecznika Praw Dziecka<sup>41</sup>.

W dniu 5 kwietnia 1995 r. komisja w głosowaniu przyjęła brzmienie artykułu dotyczącego ochrony rodziny według propozycji projektu podkomisji w wariantcie I jednak bez ust. 4: Władze publiczne mają obowiązek ochrony rodziny i jej członków przed przemocą. A tym samym w jednolitym projekcie konstytucji, nad którym Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego zakończyła prace 19 czerwca 1996 r., otrzymał brzmienie: Rodzina znajduje się pod ochroną prawa

<sup>37</sup> *Ibidem.*

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 34.

<sup>39</sup> *Ibidem.*

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 37–38.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 39.

(ust. 1). Gwarantuje się prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem (ust. 2). Ograniczenie, zawieszenie lub pozbawienie władzy rodzicielskiej może nastąpić tylko w wypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie orzeczenia sądowego (ust. 3). W tym projekcie ujęty został jako art. 58. Artykuł dotyczący ochrony praw dziecka jako art. 59 w brzmieniu: Państwo gwarantuje ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją (ust. 1). Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych (ust. 2). Dziecku zdolnemu do formułowania własnego poglądu zapewnia się prawo do swobodnego jego wyrażenia. W toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane wysłuchać i w miarę możliwości uwzględnić pogląd dziecka (ust. 3)<sup>42</sup>.

Następnie nad projektem z 19 czerwca 1996 r. pracowała grupa ekspertów, potem podkomisja redakcyjna, która zakończyła prace, formułując sprawozdanie z datą 27 sierpnia 1996 r. Końcowy okres prac nad projektem konstytucji to czas od 17 września 1996 r. do 16 stycznia 1997 r. Wtedy istotnym tematem na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej ZN (10 grudnia 1996 r.) była między innymi ochrona rodziny<sup>43</sup>. Rozpatrzono wówczas propozycję podkomisji redakcyjnej dotyczącą przyjęcia po art. 15, art. 15a: „Rodzina znajduje się pod opieką i ochroną Rzeczypospolitej Polskiej”. Poseł Tadeusz Mazowiecki (UW) zaproponował jego rozszerzenie: „Rodzina, małżeństwo i macierzyństwo znajduje się pod opieką i ochroną Rzeczypospolitej Polskiej”. Propozycję tę poparł senator Działocha (SLD). Senator Alicja Grześkowiak wniosowała w imieniu grupy członków Komisji Konstytucyjnej następującą poprawkę do art. 15a: „Podstawą Rzeczypospolitej Polskiej jest rodzina”, albo druga: „Rodzina jest podstawą Rzeczypospolitej Polskiej”, trzecia: „Podstawą społeczeństwa i państwa jest rodzina”<sup>44</sup>. W głosowaniu Komisja przyjęła rozszerzoną propozycję podkomisji: „Rodzina, małżeństwo i macierzyństwo znajduje się pod opieką i ochroną Rzeczypospolitej Polskiej”. Co w konsekwencji spowodowało rozszerzenie rozdziału I projektu Konstytucji, z tym że w projekcie z datą 16 stycznia 1997 r. znalazł się on jako art. 18.

Na tym etapie prac nad nową konstytucją jeszcze jedno posiedzenie Komisji Konstytucyjnej ZN w dniach 14–16 stycznia 1997 r. ma znaczenie ze względu na tematykę tu prezentowaną. Podczas obrad 15 stycznia senator Piotr Andrzejewski (NSZZ „S”), stwierdzając, że należyta ochrona rodziny nie jest w rozważanych przepisach zagwarantowana, przedłożył propozycję przyjęcia rozwiązań z art. 14 projektu obywatelskiego: Rodzina i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną państwa (ust. 1). Państwo w polityce społecznej i gospodarczej, w tym podatkowej, uwzględnia interes rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej

<sup>42</sup> R. Chruściak, *Projekty... część 2*, s. 158–159.

<sup>43</sup> R. Chruściak, W. Osiałyński, *op. cit.*, s. 293.

<sup>44</sup> Biuletyn XLII, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 15.

mają prawo do szczególnej pomocy ze strony państwa (ust. 2). Rzeczpospolita Polska gwarantuje prawa rodziny, a w szczególności prawa rodziców do wychowania i nauczania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem. Pozbawienie lub ograniczenie władzy rodzicielskiej może nastąpić tylko na podstawie orzeczenia sądowego (ust. 3). Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy państwa, której zakres określa ustawa (ust. 4). Państwo gwarantuje ochronę praw dziecka, a w szczególności przed okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Dzieci pozbawione opieki rodzicielskiej mają prawo do opieki i pomocy państwa (ust. 5)<sup>45</sup>. Miał to być art. 45 projektu.

Następnego dnia obrad, tj. 16 stycznia, podczas głosowania komisja odrzuciła poprawkę senatora Andrzejewskiego, natomiast przyjęła propozycję posła Wojciecha Borowika (UP), który wcześniej wniósł poprawkę do propozycji senatora Andrzejewskiego. Polegała ona na dodaniu nowego ust. 1 i ust. 2 w art. 45, który następnie na wniosek senatora Jerzego Madeja (KD) oznaczony został jako art. 67a i tym samym przeniesiony z podrozdziału: „Wolności i prawa osobiste” do podrozdziału: „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”<sup>46</sup>. Komisja przyjęła więc w głosowaniu art. 67a w brzmieniu: Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia interes rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, zwłaszcza wielodzietne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (ust. 1). Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa (ust. 2)<sup>47</sup>. Artykuł ten w konsekwencji w projekcie uchwalonym w tym dniu, a więc 16 stycznia 1997 r., przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego znalazł się jako art. 68. Natomiast art. 69 w brzmieniu: Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją (ust. 1). Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych (ust. 2). W toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka (ust. 3)<sup>48</sup>.

### III. OSTATECZNY KSZTAŁT REGULACJI KONSTYTUCYJNYCH POŚWIĘCONYCH RODZINIE

Między 16 stycznia 1997 r. a 22 marca 1997 r. trwały prace końcowe najpierw podczas obrad Zgromadzenia Narodowego, które w dniach 24–28 lutego

<sup>45</sup> Biuletyn XLIII, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 56.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 85–86.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 87.

<sup>48</sup> Zob. Projekt uchwalony przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego, w dniu 16 I 1997 r. i zawarty w sprawozdaniu Komisji o projekcie Konstytucji RP, przedłożonym Zgromadzeniu Narodowemu, [w:] R. Chruściak, *Projekty... część 2*, s. 198 i 212.

zgłosiło stosowne poprawki do projektu, i nad którymi następnie pracowała Komisja Konstytucyjna<sup>49</sup>. Ciekawe ze względu na temat ochrony praw rodziny było posiedzenie Komisji Konstytucyjnej w dniach 7, 10–14 marca 1997 r. Zgromadzenie Narodowe w swoich poprawkach zaproponowało nadać brzmienie art. 18: „Małżeństwo, jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>50</sup>. W dniu 7 marca 1997 r. Komisja rozważyła poprawkę do tego artykułu — w brzmieniu z projektu z dnia 16 stycznia 1997 r. — posła J. Banacha, a mianowicie zastąpienie wyrazu „macierzyństwo” wyrazem „rodzicielstwo”. Natomiast poseł Izabela Jaruga-Nowacka proponowała w poprawce dodać „rodzicielstwo”. Przeciwny był poseł Marek Borowski, sugerując, że nie różni się pojęcie macierzyństwa od rodzicielstwa. Wyjaśniając, poseł Jerzy Ciemniowski stwierdził, że: „Macierzyństwo wiąże się z funkcjami fizjologiczno-psychicznymi, które są czymś innym od rodzicielstwa”, w związku z tym godzi się na: „uzupełnienie tego art. o pojęcie rodzicielstwa, [...] nie [...] na zastąpienie macierzyństwa rodzicielstwem”<sup>51</sup>. Komisja przyjęła poprawkę posła Jarugi-Nowackiej. Odrzucono propozycję senator Alicji Grześkowiak odnośnie do art. 18: Rodzina jest podstawą Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 1). Rodzina, małżeństwo, jako związek kobiety i mężczyzny oraz macierzyństwo znajdują się pod opieką i ochroną Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 2). Przyjęto także poprawkę senatora Stefana Pastuszki w brzmieniu jw. (zob. poprawka zgłoszona do art. 18 podczas drugiego czytania w Zgromadzeniu Narodowym w dniach 24–28 lutego 1997 r.). Taka też treść tego artykułu została uchwalona 22 marca przez ZN. Jeżeli chodzi o art. 68, to ostateczną jego treść ustalono podczas obrad Komisji 11 marca, najpierw przyjmując poprawkę posła P. Kasprzyka i zastępując wyraz „interes” odnoszącym się do rodziny wyrazem „dobro”. Następnie przyjęto treść zdania drugiego ust. 1 tego artykułu według poprawki posła J. Staręgi-Piaska: Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Wyraźnie swą aprobatę dla tego rozwiązania zaznaczył poseł Mazowiecki, gdyż w takiej wersji objęła ona także rodziny niepełne. Grupa senatorów wraz z Grześkowiak proponowała następującą treść ust. 1 tego art.: Państwo w swojej polityce społecznej, gospodarczej, finansowej, w tym podatkowej, uwzględnia dobro rodziny. Rodziny wielodzietne i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Pani senator uzasadniała propozycję tym, iż jest w tej regulacji zawarty obowiązek państwa do uwzględniania dobra rodziny w polityce finansowej i podatkowej, a także uwzględnianie odnośnie do pomocy nie tylko rodzin wielodzietnych, ale też będących w trudnej sytuacji materialnej<sup>52</sup>. Istotne wydaje

<sup>49</sup> R. Chruściak, W. Osiatyński, *op. cit.*, s. 301.

<sup>50</sup> R. Chruściak, *Projekty... część 2*, s. 263.

<sup>51</sup> Biuletyn XLIV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 30.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 96.

się wyjaśnienie posła — przewodniczącego komisji — Marka Mazurkiewicza, profesora prawa finansowego i finansów publicznych, iż w obu propozycjach nie ma sprzeczności: „gdyż w treści polityki społecznej i gospodarczej mieści się polityka finansowa i podatkowa”. W głosowaniu komisja odrzuciła poprawkę grupy senatorów oznaczoną numerem 188<sup>53</sup>. Tym samym treść art. 68 została ustalona przez komisję w brzmieniu zaproponowanym przez posła Staręgę-Piaska i przyjęta w tekście konstytucji uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe 22 marca 1997 r.<sup>54</sup> Zaznaczyć należy, że po ostatecznych zmianach omawiana regulacja oznaczona została jako art. 71. Ochrona praw dziecka natomiast w art. 72, który ponadto wzbogacony został o ust. 4. Ustawa określa kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 96–97.

<sup>54</sup> Zob. R. Chruściak, *Projekty... część 2*, s. 329.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 315. Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.