

Barbara Szamota  
(Polska)

## PROBLEMATYKA PASOŻYTNICTWA SPOŁECZNEGO: ASPEKTY PRAWNE

1. Prace nad prawnym uregulowaniem problematyki zapobiegania i zwalczania pasożytnictwa społecznego prowadzone były w Polsce z przerwami od 1968 r. W pracach tych można wyróżnić trzy etapy.

Pierwszą próbę ustawowego uregulowania „pasożytnictwa społecznego” podjęto w projekcie kodeksu karnego z 1968 r., przewidując karalność pasożytniczego trybu życia<sup>1</sup>. Wobec wielu zastrzeżeń zgłaszanych w czasie dyskusji nad projektem k.k. pasożytniczy tryb życia nie został uznany w uchwalonym w 1969 r. kodeksie za czyn przestępny. Komisja sejmowa doszła do przekonania, że walka z pasożytnictwem wymaga odrębnej ustawy, która by szczegółowo określiła środki zmierzające do zwalczania tego zjawiska społecznego, przy czym sankcje karne należałoby stosować dopiero wtedy, gdy inne środki określone w tej ustawie okazałyby się nieskuteczne<sup>2</sup>.

W latach siedemdziesiątych opracowano kilka projektów prawnej ingerencji w zjawisko pasożytnictwa społecznego, m.in. W 1971, 1973 i 1977 r. Poza fazę wstępną wyszedł tylko projekt ustawy z 1971 r. w sprawie zapobiegania i zwalczania pasożytnictwa społecznego; został on skierowany do Sejmu i poddany szerokiej publicznej dyskusji<sup>3</sup>. Projekty te polegały na wprowadzeniu pewnych form pracy przymusowej, połączonej z innymi środkami oddziaływania, takimi jak rozmowy ostrzegawcze czy nadzór wychowawczy,

---

<sup>1</sup>Art. 290 projektu (*Projekt kodeksu karnego oraz przepisów wprowadzających kodeks karny* Warszawa 1969) brzmiał: „§ 1. Kto prowadzi pasożytniczy tryb życia, czyniąc sobie stałe źródło dochodu z niegodziwego procederu, podlega karze ograniczenia wolności. § 2. W wypadku uporczywości sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.

<sup>2</sup>Por. J. Wasilkowski: *Przemówienie na plenarnym posiedzeniu Sejmu w kwestii projektu kodeksu karnego*, „Państwo i Prawo”, 1969, nr 4—5, s. 683.

<sup>3</sup>Projekt został opublikowany w „Gazecie Sądowej i Penitencjarnej” z 16 marca 1971 r., nr 3 (180).

głównie zaś przewidywały, środek polegający na umieszczeniu w obozie pracy wychowawczej. Były one nastawione na penalizację pasożytniczego trybu życia, wprowadzenie przymusu pracy. Także te projekty spotkały się z ostrą krytyką, idącą w kilku kierunkach. O wycofaniu tych projektów zdecydowały chyba przede wszystkim argumenty wskazujące na niezgodność wprowadzenia przymusu pracy z zaciągniętymi przez Polskę zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi, jak i na to, że rozwiązywanie problemu „pasożytnictwa społecznego” na płaszczyźnie prawa karnego nie jest właściwe.

W 1982 r. rząd wystąpił z nową inicjatywą ustawodawczą. Projekt ten został opublikowany w prasie codziennej i poddany publicznej dyskusji<sup>4</sup>. W porównaniu z poprzednimi projektami był bardziej wyważony, złagodzone w nim zasięg prawnej ingerencji w zjawisko uchylania się od pracy i ostrość stosowanych form przymusu. Nadal jednak pozostawało aktualne pytanie, stawiane już wcześniej przy okazji poprzednich projektów, o prawną dopuszczalność, jak i społeczną celowość wprowadzenia do systemu prawnego PRL jakichkolwiek form przymusu pracy. W odróżnieniu od poprzednich projektów spotkał się on z krytyką nie tylko ze strony przeciwników stosowania administracyjnych środków wobec tzw. pasożytów społecznych, ale także ze strony zwolenników wprowadzenia surowszych środków, domagających się stworzenia obozów pracy. Projekt ten, z wprowadzonymi w toku prac sejmowych poprawkami, został uchwalony przez Sejm w październiku 1982 r.

2. Scharakteryzuję krótko podstawowe uregulowania ustawy z 26 października 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy<sup>5</sup>.

Ustawa reguluje dwie zasadnicze grupy zagadnień. Pierwsza grupa zagadnień związana jest z określeniem trybu postępowania, który w założeniu ma doprowadzić do wyłonienia osób uporczywie uchylających się od pracy, co się wiąże z nałożeniem szeregu obowiązków na obywateli. Druga grupa zagadnień dotyczy określenia środków, które mają nakłonić te osoby do podjęcia pracy.

Punktem wyjścia trybu, który ma doprowadzić do wyłonienia osób uporczywie uchylających się od pracy, jest wprowadzony przez ustawę (art. 1)

---

<sup>4</sup> Projekt został opublikowany w „Rzeczypospolitej” z 19 maja 1982 r., nr 107.

<sup>5</sup> Dz. U. 1982 nr 34, poz. 229. Dotychczas uchwalono następujące przepisy wykonawcze do tej ustawy: rozporządzenie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z 30 grudnia 1982 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu prowadzenia ewidencji osób nie pracujących i nie pobierających nauki w szkole (Dz. U. 1982 nr 45, poz. 304), rozporządzenie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z 30 grudnia 1982 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia wykazu osób uporczywie uchylających się od pracy (Dz. U. 1982 nr 45, poz. 305), rozporządzenie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z 21 marca 1983 r. w sprawie wykonywania robót na cele publiczne przez osoby wpisane do wykazu osób uporczywie uchylających się od pracy (Dz. U. 1983 nr 17, poz. 81) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 28 lutego 1983 r. w sprawie świadczeń pieniężnych oraz świadczeń z ubezpieczenia społecznego dla osób wykonujących roboty na cele publiczne (Dz. U. 1983 nr 13, poz. 64).

obowiązek zgłoszenia się w terenowym organie administracji państwowej stopnia podstawowego (chodzi o aparat tego organu w postaci urzędu gminy, miasta, dzielnicy) i złożenia wyjaśnień co do przyczyn pozostawania bez pracy bądź niepobierania nauki. Obowiązek ten dotyczy mężczyzn w wieku 18—45 lat, którzy co najmniej przez okres 3 miesięcy nie pozostają w stosunku pracy lub nie pobierają nauki w szkołach i nie są zarejestrowani w organach zatrudnienia jako poszukujący pracy w trybie pośrednictwa pracy. Obowiązek ten nie dotyczy szeregu kategorii osób wymienionych w art. 2, np. rencistów, inwalidów, rzemieślników, rolników. Obowiązek ten ciąży na obywatelu z mocy ustawy, co oznacza, że należy zgłosić się samemu, nie czekając na wezwanie. Niedopełnienie tego obowiązku stanowi wykroczenie zagrożone karą ograniczenia wolności do 3 miesięcy lub grzywny (art. 20 ust. 1). Jest to tzw. wykroczenie trwale polegające na tym, że w razie ewentualnego ukarania i dalszego nieregistrowania się stan karalnego bezprawia trwa i stanowi podstawę do kolejnego ukarania.

Konsekwencją wprowadzenia obowiązku zarejestrowania się jest powstanie ewidencji osób, na które ustawa ten obowiązek nałożyła (art. 3 ust. 1). Ewidencję taką prowadzą terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego. Wpisanie do ewidencji określonej osoby stanowi podstawę do podejmowania w stosunku do tej osoby działań wynikających z tej ustawy.

Osoby objęte ewidencją podlegają następnemu obowiązkowi, obwarowanemu taką samą sankcją jak obowiązek zarejestrowania, a mianowicie stawienia się na wezwanie organu administracji w celu wyjaśnienia przyczyn pozostawania bez pracy lub niepobierania nauki (art. 4 ust. 3). Niestawienie się na wezwanie stanowi wykroczenie zagrożone karą ograniczenia wolności do 3 miesięcy lub grzywną (art. 20 ust. 2). Oznacza to, że już w pierwszym etapie postępowania sięgnięto po najostrejszy przysługujący państwu środek przymusu, jakim jest sankcja karna w celu zagwarantowania wykonania ciężących na obywatelach obowiązków: zarejestrowania się i stawiania się na wezwanie organu administracji.

Dalsze postępowanie może przyjąć dwie różne formy w zależności od tego, czy organ administracji uzna, że osoba wpisana do ewidencji nie pracuje lub nie uczy się z przyczyn społecznie usprawiedliwionych czy nie usprawiedliwionych. Ustalenie to odbywa się na podstawie wyjaśnień osoby wpisanej do ewidencji, a jeżeli wyjaśnienia te budzą wątpliwości, na podstawie wyników postępowania wyjaśniającego. Ustawa nie określa kryteriów, które pozwoliłyby organowi administracji na odróżnienie przyczyn społecznie usprawiedliwionych od przyczyn społecznie nie usprawiedliwionych.

W stosunku do osób, które nie pracują lub nie uczą się z przyczyn społecznie usprawiedliwionych, ustawa nie przewiduje żadnych szczególnych obowiązków. Natomiast w razie potrzeby organ administracji obowiązany

jest udzielić tym osobom stosownej pomocy albo zawiadomić organ lub instytucje właściwe do załatwienia spraw tych osób (art. 5).

Inaczej natomiast wygląda sytuacja osób, które nie pracują i nie uczą się z przyczyn społecznie nie usprawiedliwionych. Organ administracji powinien przede wszystkim wskazać tym osobom możliwości podjęcia pracy bądź udzielić pomocy zmierzającej do podjęcia nauki (art. 6). Ustawa nie zawiera żadnych gwarancji co do tego, aby wskazanie takiej osobie miejsce pracy lub nauki było miejscem nie jakimkolwiek, ale odpowiednim, z uwagi na właściwości osobiste oraz potrzeby tej osoby. Konsekwencją odrzucenia tych propozycji jest wszczęcie postępowania o wpisanie takiej osoby do wykazu osób uporczywie uchylających się od pracy, jeżeli z okoliczności sprawy wynika, że zachowanie tej osoby może być ocenione jako uporczywe uchylanie się od pracy z przyczyn uznanych za społecznie nie usprawiedliwione i jeśli okaże się, że osoba taka utrzymuje się ze źródeł nie ujawnionych lub sprzecznych z zasadami współżycia społecznego. Ustawa nie precyzuje ani kryteriów uporczywości, ani „utrzymywania się ze źródeł nie ujawnionych lub sprzecznych z zasadami współżycia społecznego”. „Wskazanie” miejsca pracy jest więc tylko z pozoru propozycją, gdyż kto z niej nie skorzysta, może być wpisany do wykazu osób uporczywie uchylających się od pracy, co pociąga za sobą szereg poważnych następstw. Postępowanie w sprawie o wpisanie do wykazu jest już postępowaniem administracyjnym, w którym stosuje się przepisy k.p.a., a decyzja o wpisaniu podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego (art. 9). Osoby wpisane do wykazu odpowiadają potocznemu pojęciu „pasożyty społeczni”.

Wpisanie do wykazu powoduje następujące skutki prawne:

- a) jest prawnie zinstytucjonalizowanym aktem stygmatyzacji człowieka;
- b) nakłada na osobę „wpisaną” do wykazu obowiązek stawienia się na wezwanie organu administracji w celu złożenia oświadczenia o źródłach utrzymania. Niedopełnienie tego obowiązku stanowi przestępstwo zagrożone karą ograniczenia wolności lub grzywny (art. 21 ust. 1);
- c) nakłada obowiązek wykonywania robót na cele publiczne w wypadkach określonych w art. 13. Przepis ten przewiduje możliwość zobowiązania osób wpisanych do wykazu do wykonywania robót na cele publiczne w wypadkach siły wyższej lub klęski stanowiącej poważne zagrożenie dla normalnych warunków egzystencji ogółu lub części ludności. Niedopełnienie tego obowiązku stanowi przestępstwo zagrożone karą ograniczenia wolności do lat 2 lub grzywny (art. 21 ust. 2).

Pod względem prawnym można wysunąć pod adresem ustawy dwa zasadnicze zarzuty.

Po pierwsze: ingerując głęboko w sferę swobód obywatelskich nie stwarza dostatecznych gwarancji ochrony obywatela przed arbitralnością administracji. Ustawa jest bowiem aktem prawnym o charakterze administracyjnym. Biorąc

pod uwagę z jednej strony fakt, że będzie ona stosowana przede wszystkim przez organa administracji stopnia podstawowego, a z drugiej ocenny charakter przesłanek uznania jakiejś osoby za „uchylającą się od pracy”, niebezpieczeństwo braku obiektywizmu prowadzonego postępowania, niejednołitości ocen czy wreszcie błędności decyzji wynikającej po prostu z braku odpowiednich kwalifikacji zawodowych czy doświadczenia życiowego osób prowadzących to postępowanie wydaje się być całkiem realne. Trudno też zgodzić się z twierdzeniem autorów projektu ustawy, że ochrona praw jednostki jest zabezpieczona poprzez stworzenie w ustawie możliwości odwołania się od decyzji o wpisaniu do wykazu (tj. uznania danej osoby za „pasożyta społecznego”) do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kontrolą taką nie jest jednak objęta pierwsza faza postępowania, mimo że obowiązek zarejestrowania się został nałożony przez ustawę na bardzo szeroki krąg osób. Ze względu na konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego właściwszy w tym wypadku byłby zresztą sąd powszechny.

Po drugie: można twierdzić, iż wprowadza ona w rzeczywistości prawny obowiązek pracy, a co za tym idzie nie jest ona zharmonizowana z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi oraz Konstytucją PRL<sup>6</sup>. Konstytucja PRL ustanawia bowiem prawo do pracy, uznając, że obowiązek pracy ma charakter etyczno-moralny, a nie prawny. Wysłany zarzut ma charakter dyskusyjny, gdyż dzięki jurydycznym zdolnościom i zręczności autorów projektu ustawy stworzono w niej konstrukcję prawną, która z punktu widzenia wykładni językowej nie wprowadza przymusu pracy. Czy jednak na takiej wykładni można poprzestać, nie zastanawiając się nad rzeczywistym znaczeniem norm i celem ustawy? Autorzy ustawy uważają, że stwarza ona środki prawnego oddziaływania, a nie przymusu. Osoby poddane jej działaniu mogą przecież — ich zdaniem — w każdym czasie podjąć wybraną przez siebie pracę, ewentualnie tylko skorzystać z oferty pracy przedstawionej przez organ administracji albo nadal pozostawać bez pracy, a jedyną konsekwencją będzie stosowanie wobec nich wskazanych środków. Czy jednak jako dobrowolne określimy podjęcie pracy w wyniku działania środków przewidzianych w ustawie, z obawy przed ich zastosowaniem, czy nawet samym zarejestrowaniem. Te tzw. środki oddziaływania to w rzeczywistości sankcje natury administracyjnej i karnej o wysokim stopniu dolegliwości, zwłaszcza gdy się zważy, że orzeczenia skazujące na karę grzywny lub ograniczenia wolności mogą być wykonane w postaci zastępczej kary pozbawienia wolności.

---

<sup>6</sup> Polska ratyfikowała następujące akty prawa międzynarodowego, które przewidują zakaz pracy przymusowej: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Politycznych, Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy (konwencja nr 29 dotycząca pracy przymusowej lub obowiązkowej z 1930 r. i konwencja nr 105 dotycząca zniesienia pracy przymusowej z 1957 r.).

W rzeczywistości więc ustawa stwarza wobec osób uznanych za nie pracujące i nie uczące się z przyczyn nie usprawiedliwionych obowiązek pracy. Jest to obowiązek o charakterze prawnym, ponieważ w razie niedopełnienia go obywatel podlega licznym sankcjom prawnym, które mają na celu wymuszenie wykonania tego obowiązku. Równocześnie muszę przyznać, że w świetle tej ustawy osoba wpisana do wykazu, a więc tzw. pasożyt społeczny, może nie podjąć pracy, z wyjątkiem wypadków siły wyższej lub klęski (jest to wyjątek zgodny z prawem międzynarodowym), i jeśli stawia się na wezwania organu administracji w celu złożenia oświadczeń o źródłach utrzymania, nie ma podstaw do skazania jej. Ustawa nastawiona jest bowiem nie tyle na stosowanie bezpośredniego przymusu w celu wymuszenia podjęcia pracy, ile na działania nękające, zmierzające do „zmęczenia” takiej osoby, by niejako „sama” doszła do wniosku, że bardziej jej się opłaca pracować.

2. Ustawa o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy weszła w życie 1 stycznia 1983 r. Już jednak w lipcu 1983 r. uległy zmianie — na okres przejściowy — niektóre spośród jej przepisów. Zmiany, te, idące wyraźnie w kierunku jej zaostrzenia, zostały wprowadzone ustawą z 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewycięzania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz zmianie niektórych ustaw<sup>7</sup>.

Ustawa ta stworzyła możliwość wprowadzenia przez wojewódzką radę narodową (na obszarze całego województwa lub części) obowiązku prawnego pracy obwarowanego bezpośrednim przymusem w postaci sankcji karnej ograniczenia wolności do 2 lat. Obowiązek ten może być nałożony na osoby wciągnięte do ewidencji (a nie wykazu!), które zostały uznane za nie pracujące i nie uczące się z przyczyn społecznie nie usprawiedliwionych. Sytuacja zagrożenia w funkcjonowaniu służb komunalnych i innych mających istotne znaczenie dla zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności, upoważniająca do wprowadzenia przymusu pracy pod groźbą kary, nie mieści się w dopuszczonych przez konwencje międzynarodowe wyjątkach od zakazu pracy przymusowej. Chyba że nie zaliczymy ustawy o szczególnej regulacji prawnej do ustawodawstwa zwykłego. Ustawa ta upoważniła też rząd do wprowadzenia obowiązku zatrudniania przez uspołecznione zakłady pracy pewnych kategorii osób, a więc stworzyła możliwość narzucania zakładom pracy przyjęcia do pracy pewnych osób (dotyczy to także osób objętych ustawą „pasożytniczą”). Ponadto zawieszono stosowanie kary grzywny za przestępstwo polegające na niedopełnieniu obowiązku wykonywania robót na cele publiczne.

---

<sup>7</sup> Dz. U. 1983 nr 39, poz. 176.

1. W dyskusji nad projektem ustawy o „pasożytnictwie społecznym” równie często jak pytanie o prawną dopuszczalność wprowadzenia przymusu pracy padało pytanie o społeczną celowość takiego uregulowania<sup>8</sup>. Zanim jednak przejdę do omówienia głównych argumentów wysuwanych przez zwolenników i przeciwników prawnej ingerencji państwa w zjawisko pasożytnictwa społecznego, muszę powiedzieć chociaż parę słów na temat sytuacji społeczno-politycznej i ekonomicznej w Polsce w czasie prac legislacyjnych nad projektem ustawy. Pozwoli to chyba na lepsze zrozumienie atmosfery, jaka towarzyszyła dyskusji, jak i motywów uchwalenia ustawy.

Na wstępie muszę zauważyć, że sprawa pasożytów pojawiała się zawsze w Polsce w okresie większych napięć społecznych. Kryzys z lat osiemdziesiątych jest jednak największym z przeżywanych przez społeczeństwo polskie w okresie po II wojnie światowej i ma zarówno charakter społeczno-polityczny, jak i ekonomiczny. Głęboki kryzys gospodarczy, znaczne obniżenie stopy życiowej ludności, braki rynkowe, nie mówiąc już o przyczynach społeczno-politycznych, zrodziły frustracje społeczne, dające podłoże do wyrażania postaw dyskryminujących, a nawet agresywnych w stosunku do osób wykazujących negatywnie oceniane zachowania społeczne. Zdezorganizowany rynek stwarza równocześnie większe możliwości do spekulacji trudno dostępnymi towarami, natomiast niska wartość nabywcza złotówki, inflacja rodzi zapotrzebowanie na „usługi” handlarzy walutą i złotem. Podczas gdy większości społeczeństwa żyje się trudniej, z większą ostrością jest spostrzegane i oceniane bogacenie się osób zajmujących się spekulacją, handlem złotem i walutą. Jeszcze bardziej chyba drażni przeciętnego obywatela to, że np. handel walutą odbywa się niejako „na oczach wszystkich”, a mimo to jego sprawcy uchodzą bezkarnie. Tym można m.in. tłumaczyć chęć uzyskania przez organy ścigania dodatkowych instrumentów prawnych, łatwiejszych w stosowaniu niż dotychczas obowiązujące przepisy. W środkach masowego przekazu wyolbrzymia się również rozmiary zagrożenia przestępczością w Polsce.

Prace nad ustawą o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy były prowadzone w okresie obowiązywania stanu wojennego w Polsce. W tym też okresie wprowadzony został prawny obowiązek pracy, co nie

---

<sup>8</sup> W dyskusji nad kolejnymi projektami ustawy „antypasożytniczej” wysuwane były w większości te same argumenty, oczywiście z wyjątkiem uwag odnoszących się do szczegółowych rozwiązań, które były ujęte odmiennie. Artykuł został oparty na materiałach z dyskusji, z tym, że większy nacisk położono na wypowiedzi z 1982 r. Publiczna dyskusja nad „pasożytnictwem społecznym” toczyła się głównie na łamach prasy codziennej i tygodników. Opracowując artykuł uwzględniono również dostępne nie publikowane ekspertyzy przesłane do Sejmu, jak również sprawozdania sejmowe.

było chyba bez wpływu na uchwalenie tej ustawy<sup>9</sup>. Trzeba przyznać, że mimo stanu wojennego mogły się ujawnić w publicznej dyskusji liczne głosy przeciwników prawnego uregulowania problemu „pasożytnictwa społecznego”. Wprowadzenie jednak na czas stanu wojennego obowiązku pracy jak i innych ograniczeń swobód obywatelskich mogło spowodować przełamanie pewnych oporów psychologicznych przeciwko takiej ingerencji w prawa jednostki, jaką proponował projekt ustawy.

Jeśli idzie z kolei o rynek pracy, to Ministerstwo Pracy mówi o ponad trzystu tysiącach wolnych miejsc pracy<sup>10</sup>. Zapotrzebowanie to dotyczy jednak w głównej mierze pracowników fizycznych, często niewykwalifikowanych. Z drugiej strony natomiast występuje zjawisko tzw. bezrobocia względnego, które polega na braku miejsc pracy dla niektórych kategorii pracowników lub w niektórych miejscowościach przy istnieniu ogólnego zapotrzebowania na siłę roboczą. Między innymi w związku z wprowadzoną reformą gospodarczą wiele osób musiało odejść z dotychczasowych miejsc pracy, jest zmuszonych do przekwalifikowania, a część przeszła na wcześniejsze emerytury. Nadal mamy też do czynienia z tzw. zatrudnieniem socjalnym, które polega na utrzymywaniu pewnych stanowisk pracy lub pracowników nie ze względów ekonomicznych, ale społecznych. Gdy już jest mowa o rynku pracy, to trzeba wspomnieć także o tym, że potocznie obserwacje, jak i badania naukowe wskazują na ogólnie zły stosunek do pracy, przejawiający się w niskiej dyscyplinie i wydajności pracy, w tym, że się pracy nie ceni. Wymienia się wiele przyczyn tego zjawiska, jak łatwość zmiany miejsca pracy, brak dostatecznego powiązania efektów pracy z wynagrodzeniem. Za taki stan rzeczy wini się także upowszechnianie takiego modelu życia, w którym dzieci i młodzież chronione są od pracy.

2. Za potrzebą i celowością społeczną prawnego uregulowania problemu „pasożytnictwa społecznego” przemawia, zdaniem zwolenników takiego rozwiązania, kilka racji<sup>11</sup>.

a. Koronnym argumentem zwolenników ustawy było powoływanie się na to, że od lat już problem „pasożytnictwa społecznego” bulwersuje ludzi pracy, którzy nie mogą ścierpieć wokół siebie nierobów, żądają uchwalenia

---

<sup>9</sup> Dekret Rady Państwa z 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. 1981 nr 29, poz. 154); rozporządzenie Rady Ministrów z 30 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia powszechnego obowiązku pracy w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz. U. 198 ( nr 32, poz. 187).

<sup>10</sup> Dane z września 1983 r.

<sup>11</sup> Por. np. *Sprawozdanie stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu PRL z dnia 26 października 1982 r., Sejm PRL, Kadencja VIII—Sesja V*, Warszawa 1982 ; dyskusja w redakcji „Gazety Prawniczej” z udziałem przedstawicieli zespołu, który przygotował projekt z 1982 r. — *Argumenty z legislacyjnego tygla*, „Gazeta Prawnicza” z 1 listopada 1982 r., nr 14 (440).



„ustawy antypasożytniczej”. W tym kontekście zwolennicy ci twierdzili, że istnienie „pasożytnictwa społecznego” podważa cały system wartości społeczeństwa socjalistycznego, które opiera się na pracy. Występowanie tego zjawiska obraża poczucie sprawiedliwości ludzi pracy, wpływa na obniżenie dyscypliny społecznej, szerzenie się cwaniactwa i kombinatorstwa, powoduje zachwianie się rzetelnej pracy jako wartości społecznej, kryterium oceny człowieka. Ustawa miałaby więc stanowić nie tylko wyraz negatywnej oceny tego zjawiska, ale również instrument wzmocnienia dyscypliny społecznej.

b. W uzasadnieniu konieczności prawnej ingerencji w „pasożytnictwo społeczne” kładziono też silny nacisk na kryminogenny aspekt tego zjawiska, które, sprzyja szerzeniu się przestępczości. Powoływano się na statystyki przestępczości, według których ponad 1/4 ogółu dorosłych podejrzanych o popełnienie przestępstwa to osoby nie pracujące i nie uczące się, przy czym w wypadku niektórych przestępstw przeciwko mieniu liczba ta jest dwukrotnie wyższa (około połowy ogółu podejrzanych). Jednym z głównych założonych celów ustawy miało by więc być zapobieganie przestępczości.

c. Potrzebę uchwalenia ustawy uzasadniano również bezradnością dotychczas obowiązującego prawa w zwalczaniu niektórych zjawisk patologii społecznej, trudnościami, jakie powstają w praktyce przy realizacji przepisów prawa karnego czy podatkowego. Dzięki danym o źródłach utrzymania, które uzyskują organy administracji w toku stosowania ustawy, możliwe będzie wszczęcie postępowania przez organa ścigania przeciwko osobom naruszającym przepisy prawa karnego, podatkowego itd.

d. Zwolennicy ustawy wskazywali również na dużą liczbę wolnych miejsc pracy, brak siły roboczej, jaki odczuwają służby komunalne, a ponadto możliwości wykorzystania „pasożytów społecznych” przy robotach publicznych, przy realizacji programów, które od dawna czekają na realizację, lecz rozbijają się o brak środków, jak np. regulacja Wisły.

Twierdzą oni ponadto, już niejako w odpowiedzi na głosy przeciwników ustawy powołujących się na niedostateczne rozpoznanie zjawiska, że ustawa pozwoli na zorientowanie się w rozmiarach zjawiska, głębsze poznanie problemu.

3. Lista argumentów wysuwanych przez przeciwników prawnego uregulowania „pasożytnictwa społecznego” jest dużo dłuższa<sup>12</sup>, część z nich została

---

<sup>12</sup> Por. np.: Opinia Instytutu Państwa i Prawa PAN o projekcie ustawy „o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy” (nie publikowana); J. S k u p i ń s k i: *Przeciw ustawie o pasożytnictwie*, „Polityka” z 26 czerwca 1982 r., nr 19 (1312); S. P o d e m s k i: *Czternaście lat wątpliwości*, „Polityka” z 5 czerwca 1982 r., nr 16 (1309); M. K o z ł o w s k i: *Czy można karać pracę*, „Tygodnik Powszechny” z 12 września 1982 r., nr 37; M. R y m u s z k o: *Chłodnym okiem*, „Prawo i Życie” z 17 lipca 1982 r., nr 20 (915); G. R e j m a n: *Mam wątpliwości*, „Rzeczywistość” z 19 września 1982 r., nr 18 (48).

omówiona w odrębnym artykule. Dlatego wymienię tylko niektóre z nich i to bardzo ogólnie.

a. Zjawisko „pasożytnictwa społecznego” nie stanowi poważnego problemu społecznego, gdy się uwzględni jego rozmiary z jednej strony, a ogrom problemów społecznych i ekonomicznych trapiących obecnie nasz kraj z drugiej. Waga tego problemu tkwi bardziej w subiektywnej stronie zagadnienia, w oburzeniu moralnym wielu ludzi, którzy sami po latach ciężkiej pracy znajdują się w trudnej sytuacji materialnej, podczas gdy część nie pracujących żyje dostatnio. Czy jednak środki masowego przekazu świadomie nie wyolbrzymiają problemu „pasożytnictwa społecznego”, próbując tym samym odciągnąć uwagę od innych problemów społecznych? Czy ustawa, a nie wyraźna poprawa sytuacji społecznej i warunków ekonomicznych zmieni coś w tych odczuciach społecznych?

b. W ustroju socjalistycznym praca jest największą wartością, wedle której ocenia się godność i status obywatelski człowieka. Sięganie do przymusu pracy osłabia i godzi w pryncypia naszego prawa, nauki prawa i teorii socjalizmu. Wieloletnie nasze doświadczenia wskazywały na to, że społeczeństwo polskie zdolne było do wielkich dokonań dzięki pracy świadczony często dobrowolnie, w formie różnego typu akcji i czynów społecznych lub też nawet dzięki aktywności zawodowej, nie opłacanej odpowiednim wynagrodzeniem. Wprowadzenie z mocy prawa obowiązku pracy może na dłuższą metę zmienić stanowisko społeczeństwa wobec treści wezwań władz o ofiarność i bezinteresowność działania.

c. Środki administracyjne nie są właściwe do rozwiązywania problemów społecznych. Przesadna wiara w to, że za pomocą ustawy uda się rozwiązać złożone problemy z zakresu patologii społecznej, jest niczym nie uzasadniona. Czy godziwe życie, utrzymywanie się z pracy można uregulować przy pomocy przepisów? Nie każda norma moralna może być egzekwowana w drodze przymusu.

d. Ujmowanie problemu „pasożytnictwa społecznego” głównie jako zjawiska kryminogennego wpłynęło na to, że stworzony w ustawie „model profilaktyki” ma charakter przede wszystkim represyjny. Jak to pokazano w artykule dotyczącym kryminologicznej problematyki „pasożytnictwa społecznego”, właściwe w tym zakresie są środki i metody pomocy społecznej, a jeśli chodzi o tę grupę „pasożytów”, którzy popełniają przestępstwa — realizacja przepisów prawa karnego.

e. Istnieje niebezpieczeństwo, że w sytuacjach, gdy udowodnienie przestępstwa nasuwać będzie duże trudności, organy ścigania mogą rezygnować z prowadzenia postępowania karnego na rzecz wykorzystywania przepisów o pasożytnictwie. Traktowanie ustawy „antypasożytniczej” jako instrumentu represji „pomocniczej” czy „zastępczej” wobec trudności dowodowych przy

realizacji przepisów prawa karnego, podatkowego itd. może spowodować poważne wypaczenia w działalności organów powołanych do ścigania przestępstw. Nie mówiąc już o szkodach społecznych związanych ze wzrostem liczby przestępstw nie wykrytych.

f. Wprowadzenie prawnego obowiązku pracy doprowadzi do nieuniknionego i bardzo szybkiego wykształcenia się w społeczeństwie mechanizmów pozwalających osobom spełniającym warunki wymagane przez ustawę na uniknięcie poddania się rygorom ustawy, także za pomocą przestępstwa, np. poprzez fikcyjne zatrudnienie, fałszowanie różnego rodzaju zaświadczeń czy korumpowanie funkcjonariuszy publicznych. Wskutek wytworzenia mechanizmów omijania przepisów ustawy, jej ostrze może w praktyce zostać wymierzone nie przeciw osobom, o które jej w założeniu chodzi.

g. Ustanowienie przymusu pracy stoi w sprzeczności z wprowadzoną reformą gospodarczą. Zakłady pracy nie będą chciały przyjmować tych osób, gdyż nie ma co liczyć na ich wydajność.

h. Wprowadzenie w życie ustawy będzie przedsięwzięciem wymagającym przeznaczenia na nie bardzo poważnych środków finansowych oraz angażujących w skali kraju znaczącą część potencjału kadrowego i organizacyjnego organów administracji.

i. Od lat wymiar sprawiedliwości boryka się z wykonaniem kary ograniczenia wolności, z organizowaniem pracy osobom na nią skazanym. Poważne kłopoty występują także, jeśli idzie o zatrudnienie skazanych odbywających karę pozbawienia wolności i zwolnionych z zakładów karnych.

### III

Ze względu na krótki okres funkcjonowania ustawy o „pasożytnictwie społecznym” trudno jest formułować wnioski dotyczące jej efektów. Ocenę taką komplikuje dodatkowo fakt, że już przed wejściem w życie tej ustawy przez okres jednego roku istniał w Polsce prawny obowiązek pracy, nałożony przez ustawodawstwo stanu wojennego na szerszy krąg osób, niż to czyni ta ustawa, i obwarowany surowszymi sankcjami. Dodać też trzeba, że w praktyce podejmowano już dużo wcześniej (od końca lat sześćdziesiątych) działania zmierzające do ograniczenia tzw. zjawiska pasożytnictwa społecznego. Wspomnieć tu wystarczy o działalności komisji ds. zatrudnienia, w skład których wchodziłi zarówno przedstawiciele organów państwowych (milicji, prokuratury, administracji państwowej), jak i organizacji społecznych, które przeprowadzały rozmowy z osobami uchylającymi się od podjęcia pracy lub nauki, czy o wprowadzonym wtedy obowiązku kształcenia zawodowego młodzieży w wieku 15—18 lat, która nie uczęszcza do szkół ani nie pracuje.

Wydaje mi się, że mogę ogólnie stwierdzić, że dotychczasowe stosowanie ustawy o „pasożytnictwie społecznym” wywołało rozczarowanie wśród zwolenników prawnego uregulowania tego problemu. Brak spodziewanych efektów traktowany jest jednak nie jako potwierdzenie prawdziwości argumentów wysuwanych przez przeciwników prawnego uregulowania kwestii „pasożytnictwa społecznego”, lecz jako uzasadnienie bardziej radykalnych środków. Świadczą o tym moim zdaniem wprowadzone w lipcu 1983 r. zmiany do tej ustawy (w założeniu na okres przejściowy), jak i podawane uzasadnienie konieczności wprowadzenia takich zmian<sup>13</sup>. Zwracano mianowicie uwagę na to, że ustawa pozwala na zbyt długie pozostawanie bez zatrudnienia, że przewidziana w niej procedura stwarza możliwość jej dalszego przeciągania. Z kolei nałożenie na zakłady pracy obowiązku przyjmowania do pracy „pasożytów społecznych” wskazuje na to, że spełniły się przewidywania przeciwników ustawy co do tego, że zakłady pracy nie będą chciały przyjmować dobrowolnie takich osób. Można też już teraz stwierdzić, że również uzasadnione były obawy, że te organy, na których spoczywa obowiązek realizacji ustawy, z trudem będą mogły sprostać temu zadaniu.

2. Na zakończenie podam kilka liczb, charakteryzujących zasięg działania ustawy w pierwszym półroczu 1983 roku<sup>14</sup>. Ze względu na to, że są to dane ze sprawozdań opracowywanych przez organy administracji państwowej stopnia podstawowego, które mogły niejednolicie klasyfikować rozpatrywane sprawy, należy je traktować jako dane przybliżone, a poszczególne kategorie jako nierozłączne. Trudno jest bowiem jednoznacznie stwierdzić, jakie przypadki zostały zaliczone do poszczególnych kategorii.

Polska ma ok. 36 milionów ludności. W pierwszym półroczu 1983 r. ok. 30 tys. mężczyzn zgłosiło się do terenowych organów administracji państwowej. Spośród nich ok. 29 tys. osób wpisano do ewidencji, a ok. 600 podjęło jakąś formę nauki lub pracy na własny rachunek. 24 tys. mężczyzn zostało skierowanych do pracy, przy czym w 2/3 przypadków ich zatrudnienie zostało potwierdzone przez zakłady pracy. W tym samym półroczu w stosunku do ok. 2 tys. osób wszczęto postępowanie o wpisanie do wykazu, z czego 500 mężczyzn zostało wpisanych do wykazu.

Jak już o tym była mowa, naruszenie określonego w art. 1 ustawy obowiązku zgłoszenia się w terenowym organie administracji państwowej stanowi wykroczenie (art. 20). W ciągu pierwszej połowy 1983 r. zostało ukaranych za to wykroczenie przez kolegia ds. wykroczeń ok. 3500 osób.

---

<sup>13</sup> Por. np. Większe konsekwencje w zwalczaniu zjawiska uchylania się od pracy (PAP), „Głos Wybrzeża” z 10 sierpnia 1983 r., nr 187 (10586).

<sup>14</sup> Dane uzyskano z Departamentu Zatrudnienia Ministerstwa Pracy, Płac i Spraw Socjalnych.