

O koncepcjach prawa zabezpieczenia społecznego oraz rekonstrukcji zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego według Jana Jończyka

1. Wprowadzenie

W 2001 r. ukazała się książka Jana Jończyka pt. *Prawo zabezpieczenia społecznego*¹, która – choć formalnie została wydana jako podręcznik akademicki, z myślą, jak pisał sam Autor we wstępie do wyd. I², o nauczaniu tego przedmiotu na uniwersyteckich wydziałach prawa i administracji – w istocie jednak stanowiła kompleksowe dzieło naukowe, w którym wyłożono teorię prawa zabezpieczenia społecznego. Oryginalność wszystkich trzech wydań tego opracowania przejawia się w szczególności w tym, że po raz pierwszy w polskim piśmiennictwie przedstawiono zabezpieczenie społeczne w ujęciu prawniczym (tj. w kategoriach prawa zabezpieczenia społecznego jako odrębnej gałęzi prawa, dziedziny nauki i nauczania prawa)³ oraz dokonano analizy podstaw wyróżnienia takiego działu prawa, zwłaszcza przedmiotu regulacji i umocowań konstytucyjnych.

Natomiast w latach późniejszych (tj. po 2010 r.) bliższa Janowi Jończykowi stała się, jak się wydaje ze względu na jej aktualność i społeczno-gospodarczą doniosłość, problematyka związku zatrudnienia (nieograniczonego wyłącznie

¹ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Kraków 2001 (wyd. II uaktualnione ukazało się w 2003 r., zaś wyd. III uaktualnione, już bez podtytułu, w 2006 r.).

² *Ibidem*, s. 5.

³ Zob. J. Jończyk, *Prawo...*, wyd. III, s. 6 (dalej tylko wyd. III).

do prawa pracy) z zabezpieczeniem społecznym (ubezpieczeniami społecznymi i zdrowotnym) w kontekście łączącego te dziedziny zagadnienia ochrony pracy i socjalnego ryzyka, ze szczególnym uwzględnieniem płacy i wchodzącej w jej skład składkowej daniny. Tym kwestiom Jan Jończyk poświęcił szereg nowatorskich tekstów, w których sformułował poglądy dotyczące problematyki, którą ogólnie można nazwać rekonstrukcją zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego. Przy okazji dodać można, że z perspektywy osób starających się o awans naukowy zbiór tych artykułów należy stawiać za wzór właściwie opracowanego jednorodnego cyklu publikacji.

Na wstępie tych rozważań zastrzec jednak muszę, że ze względu na ograniczenia redakcyjne skupię się tylko na przedstawieniu kilku (wybranych i moim zdaniem najważniejszych) elementów konstrukcyjnych obu koncepcji, jednocześnie odsyłając i zachęcając wszystkich, którzy zajmują się w swej pracy badawczej zatrudnieniem i zabezpieczeniem społecznym, do uważnej lektury opracowań Jana Jończyka.

2. Koncepcja prawa zabezpieczenia społecznego

Uwagi na temat koncepcji prawa zabezpieczenia społecznego należy rozpocząć od stwierdzenia, że przed publikacją wspomnianego podręcznika zabezpieczeniu społecznemu na ogół nie nadawano kwalifikacji prawnej, wiążąc to pojęcie z całokształtem urządzeń publicznych zapewniających ochronę przed niedostatkiem⁴ z podkreśleniem, że jego realizacja związana jest z wyodrębnieniem trzech technik w postaci: ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i opieki (pomocy) społecznej⁵. W konsekwencji do dzisiaj przyjmuje się, że istotę zabezpieczenia (ubezpieczenia) społecznego należy upatrywać

⁴ Zob. J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 13. Współcześnie podobnie np. G. Szpor, [w:] *idem* (red.), *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2013, s. 13

⁵ Zob. J. Piotrowski, *Zabezpieczenie...*, s. 13 i rozdział trzeci. Założenie o technikach (administracyjno-finansowych) zabezpieczenia społecznego przeniknęło do piśmiennictwa prawniczego i utrwaliło się w nim (zob. m.in. W. Jaśkiewicz, C. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie*, Warszawa 1985, s. 452; L. Kaczyński, *Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium rozróżnienia jego technik*, PiZS 1986, nr 5-6, s. 24 i n.; W. Muszański, *Prawo socjalne*, Warszawa 1996, s. 93 i n.; *idem*, *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2004, s. 18-21; K. Kolasiński, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 1999, s. 105; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcja prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2018, s. 27-29).

w ustanowieniu systemu świadczeń zaspokajających potrzeby materialne wynikające z zajścia zdarzeń (ryzyk) losowych⁶.

Jan Jończyk zakwestionował ten punkt widzenia. Swą koncepcję prawa zabezpieczenia społecznego oparł bowiem na kryterium ryzyka, a nie świadczenia, oraz odrzucił paradygmat „zaspokajania potrzeb społecznych” na rzecz „zaspokajania potrzeby socjalnego bezpieczeństwa”⁷. Choć zatem Autor ten uznawał zabezpieczenie społeczne za zagadnienie interdyscyplinarne (w szczególności przynależne polityce społecznej)⁸, to przyjął zupełnie odmienne od dominujących założenia konstrukcyjne tworzonej gałęzi prawa. Na plan pierwszy wysunął ryzyko (socjalne) jako podstawową kategorię prawa zabezpieczenia społecznego⁹. Tym samym kluczową kwestią prawną (ale także społeczną i ekonomiczną) uczynił gwarancyjną, a nie realizacyjną (związaną z wypłatą świadczeń) fazę zabezpieczenia społecznego, w ramach której powstaje wspólnota ryzyka, tj. zbiorowość osób połączonych wspólnym interesem ograniczenia negatywnych skutków zajścia określonych niebezpieczeństw. Owa solidarna¹⁰ wspólnota ryzyka „[...] wyraża się w finansowaniu (przez indywidualny wkład) zabezpieczenia społecznego [...]”¹¹, z zastrzeżeniem braku „[...] symetrii między wkładem a zrealizowaną korzyścią”¹² jako zjawiska typowego dla oddania sensu solidarności polegającej na tym, że „[...] przyczyniają się wszyscy, często w nierównym stopniu oraz dłużej lub krócej, ale kompensację otrzymuje ten tylko, który doznał szkody”¹³.

Takie ujęcie wpisuje się w przewodnią myśl tej koncepcji o tym, że w solidarnym ponoszeniu kosztu zabezpieczenia społecznego przejawia się nie tylko prawnie, ale też moralnie i społecznie, doniosły cel opisywanej instytucji, a mianowicie ukazanie, że uczestnictwo we wspólnocie ryzyka gwarantuje wszystkim

⁶ Zob. W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 66; T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 51-52; D. Dzienisz, *Prawo pracy a prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2016, s. 57 i n.; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie...*, s. 27; G. Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2021, s. 19.

⁷ Zob. J. Jończyk, *Prawo...*, s. 11-12.

⁸ Zob. J. Jończyk, *Prawo...*, s. 6; podobnie T. Zieliński, *Ubezpieczenia...*, s. 53.

⁹ Zob. J. Jończyk, *Prawo...*, s. 12-13.

¹⁰ W nawiązaniu do „obowiązku solidarności z innymi” sformułowanego w preambule Konstytucji RP.

¹¹ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 39.

¹² *Ibidem*, s. 40.

¹³ *Ibidem*.

jej członkom ochronę prawną wynikającą nie tylko z indywidualnie przekazanego wkładu, lecz również (a nierzadko w przeważającej mierze) ze środków innych członków wspólnoty. Dlatego uzasadnione jest, aby wspólnota ryzyka była jak największa (powszechna) i oparta na prawnym obowiązku, gdyż w ten sposób zapewnia się jej zdolność do solidarnego finansowania ciężaru zabezpieczenia społecznego oraz stwarza warunki do wypracowania odpowiednio wysokiej jakości ochrony ubezpieczeniowej w porównaniu do stosunkowo niskiej wysokości zaangażowanych środków (taniość i wydajność ubezpieczenia). Ostatecznie Jan Jończyk uznał, że solidarność wspólnoty ryzyka jest fundamentem zabezpieczenia społecznego, a poczucie bezpieczeństwa socjalnego trzeba wiązać nie z podziałem świadczeń (tj. potencjalnych korzyści), lecz z należytych (tzn. bez nadużyć) wykonywaniem powinności w sferze gwarancyjnej. Innymi słowy, sam fakt członkostwa w solidarnej wspólnocie ryzyka wpływa na odczuwanie komfortu psychicznego i uwalnia człowieka od obawy (strachu, lęku) przed skutkami wystąpienia ryzyka socjalnego¹⁴.

Koncepcję prawa zabezpieczenia społecznego oparto na teorii ponoszenia ryzyka (świadczenie ubezpieczeniowej gwarancji), odrzucając konkurencyjną teorię świadczenia pieniężnego (zaspokajanie potrzeb)¹⁵. W tym zakresie Jan Jończyk szczególną wagę przykładał do wyjaśnienia, że „O kwestii świadczeń pieniężnych i rzeczowych jest mowa w drugiej kolejności w tych tylko przypadkach, gdy zdarzenia losowe już wystąpią i tylko w sensie łagodzenia skutków tych zdarzeń”¹⁶. Jeżeli więc pisał o potrzebie, to, jak to już było zasygnalizowane, miał na myśli „potrzebę socjalnego bezpieczeństwa”, którą wiązał z fazą gwarancyjną (przed zajściem ryzyka socjalnego) i ubezpieczeniem tego ryzyka przy uwzględnieniu wszakże kosztu, jaki poniesie wspólnota ryzyka z tego tytułu. Dlatego też podkreślał, że ciężar finansowania świadczeń nie może stanowić konsekwencji priorytetu potrzeb¹⁷. Pogląd ten jest całkowicie słuszny, zważywszy, że ludzkie potrzeby są z natury rzeczy nieograniczone, a ich zaspokojenie trudne do zobiektywizowania, co stwarza warunki do eskalacji żądań co do warunków przyznania świadczeń i ustalania ich wysokości bez należytego uwzględnienia celowości takich działań i ich społeczno-ekonomicznych skut-

¹⁴ *Ibidem*, s. 21 i 39-41. Podobnie K. Antonów, [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2022, s. 732-734 i 743-744.

¹⁵ Szerzej zob. K. Antonów, *Koncepcja ryzyka socjalnego w polskim prawie ubezpieczeń społecznych*, AUWr No. 3996, PPIA 2020, t. CXXIII, s. 13-15 i podana tam literatura.

¹⁶ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 11.

¹⁷ *Ibidem*.

ków¹⁸. Zakwestionowanie przydatności „teorii zaspokajania potrzeb” na rzecz przyznania prymatu „teorii ryzyka” jest w szczególności uzasadnione w sferze ubezpieczeniowych form prawa zabezpieczenia społecznego. Opierają się one bowiem na podstawach aktuarialnych oddziaływających na prawidłowe ukształtowanie reguł solidarnościowych, którym zagrażają działania polegające na arbitralnym wyłączeniu niektórych grup zawodowych ze wspólnoty ryzyka lub ich faworyzowaniu na koszt tej zbiorowości ze względu na nieusprawiedliwione nierespektowanie znaczenia własnego wkładu przy ustalaniu wymiaru świadczenia (naruszenie zasady odpłatności w relacji składka–świadczenie)¹⁹.

Przechodząc do przedstawienia podstaw normatywnych prawa zabezpieczenia społecznego, należy na wstępie nadmienić, że ogólne pojęcie tej gałęzi prawa Jan Jończyk wiązał z ustanowieniem wspólnot ryzyka i ich organizacji oraz określeniem praw i obowiązków podmiotów, w tym uprawnień do świadczeń i obowiązków w zakresie ich finansowania, a także sankcji za naruszenie obowiązków²⁰. Myśl tę szczegółowo rozwijał, prezentując pogląd o tym, że ryzyka socjalne²¹ wyznaczają zakres przedmiotowy prawa zabezpieczenia społecznego rozpatrywanego z punktu widzenia stosunków prawnych (a nie wedle kryterium podmiotowego czy metody regulacji prawnej), których społeczno-gospodarczym przeznaczeniem jest ochrona socjalnego ryzyka²², z zastrzeżeniem, że – wobec istnienia wielu podmiotów oraz różnych rodzajów ryzyk

¹⁸ Zob. K. Antonów, *Kilka uwag na temat związku prawa pracy z prawem ubezpieczeń społecznych*, [w:] K. Rączka et al. (red.), *Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, Warszawa 2022, s. 943, przypis 12.

¹⁹ Zob. K. Antonów, *Koncepcja...*, s. 18.

²⁰ Zob. J. Jończyk, *Prawo...*, s. 5.

²¹ W nawiązaniu do Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie w 1952 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775), J. Jończyk, *Prawo...*, s. 13 i n., wyróżnił dziewięć rodzajów tych ryzyk: 1) dożycie wieku emerytalnego, 2) trwała lub okresowa niezdolność do pracy, 3) śmierć żywiciela, 4) niezdolność lub niemożność świadczenia pracy (prowadzenia działalności), 5) wypadek przy pracy lub choroba zawodowa (wypadek lub choroba zawodowa w szczególnych okolicznościach), 6) niezdrowie, 7) bezrobocie, 8) niedostatek dochodu w rodzinie i 9) trudne sytuacje życiowe.

²² Tj. zespół ustawowo uregulowanych mechanizmów prawnych (w tym procesowych) służących (w fazie gwarancyjnej) zabezpieczeniu indywidualnych ekspektatyw praw do świadczeń w połączeniu z jednoczesnym zaspokojeniem interesu ogólnego (wspólnoty ryzyka) w sferze zapłaty składki jako ceny gwarancji ubezpieczeniowej oraz (w fazie realizacyjnej) spełnieniu roszczeń w zakresie ustalenia i zachowania praw do świadczeń, tj. ich przyznania, obliczenia wysokości i wypłaty (zob. K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowania przed sądami i ochrony cywilnosądowej*, Warszawa 2011, s. 106-107).

socjalnych i form ich ochrony – za naturalne uznawał zjawisko mnogości i różnorodności tych relacji²³. Tezę tę oparł „[...] na założeniu współzależności tych stosunków [...], na ich organicznej (funkcjonalnej) więzi i wspólnych gałęziowych celach oraz podobieństwie społecznego i gospodarczego przeznaczenia”²⁴. Tym samym nie podzielał stanowiska o wyodrębnieniu jednego, nawet jeżeli złożonego z kilku więzi prawnych, stosunku zabezpieczenia (ubezpieczenia) społecznego²⁵ oraz nie uważał za zasadne wskazywanie na nadrzędność jakiejś z tych relacji²⁶. Bezspornie nowatorskie podejście Jana Jończyka do wskazanych zagadnień diametralnie zmieniło stan wiedzy i poglądów w tej dziedzinie i nierzadko, przynajmniej dla części przedstawicieli nauki prawa zabezpieczenia (ubezpieczenia) społecznego, stało się punktem odniesienia w ich pracach badawczych (opracowaniach monograficznych) ukierunkowanych na rozwinięcie, wedle już własnych przekonań, problematyki ryzyk socjalnych²⁷ czy zabezpieczeniowych (ubezpieczeniowych) stosunków prawnych²⁸.

Natomiast inną, choć nie mniej ważną, kwestią związaną z omawianymi tu stosunkami prawnymi było jednoznaczne zakwalifikowanie tych relacji, w sferze ubezpieczeń społecznych i powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, w obręb zobowiązaniowych więzi prawnych²⁹. Jan Jończyk odrzucił zatem pogląd o administracyjnoprawnej naturze stosunków ubezpieczeniowych³⁰, co

²³ Zob. J. Jończyk, *Prawo...*, s. 6, 10, 21 i 49-51.

²⁴ *Ibidem*, s. 51.

²⁵ Jak, w sferze ubezpieczeń społecznych, koncepcja trójstronnego stosunku ubezpieczeniowego E. Modlińskiego, *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968, s. 180 i n. Do pewnego stopnia podobnie widział tę sprawę W. Szubert, *Ubezpieczenie...*, s. 69 i n., który jednak relację między zakładami pracy (w dzisiejszym rozumieniu pracodawcami) a ubezpieczonymi sprowadzał wyłącznie do czynności techniczno-organizacyjnych.

²⁶ Jak np. T. Zieliński, *Ubezpieczenia...*, s. 171, który, w sferze ubezpieczeń społecznych, za stosunek centralny uznawał stosunek prawny zachodzący między osobą uprawnioną do świadczeń a podmiotem do tych świadczeń obowiązującym.

²⁷ Zob. K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, rozdział I; D.E. Lach, *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2011, s. 201 i n.; K. Ślęzak, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 63-69; K. Roszewska, *Ryzyko niezdolności do pracy*, Warszawa 2018. Natomiast inne spojrzenie na tę kwestię prezentuje I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia...*, rozdział V, która za przedmiot ochrony prawnej uznaje zdarzenia losowe, czyli przyczynę wystąpienia ryzyk ubezpieczeniowych (por. też A. Wypych-Zywicka, *Renta rodzinna z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zagadnienia materialnoprawne*, Gdańsk 2006, rozdział I-II).

²⁸ Zob. K. Antonów, *Sprawy...*, rozdział I, pkt 2; R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Warszawa 2011.

²⁹ Zob. J. Jończyk, *Prawo...*, s. 52. Podobnie m.in. T. Zieliński, *Ubezpieczenia...*, s. 171-173.

³⁰ Tak E. Modliński, *Podstawowe...*, s. 136 i n.; W. Szubert, *Ubezpieczenie...*, s. 83.

nie oznaczało jednak prostego ich zakwalifikowania do kategorii stosunku cywilnoprawnego. Autor ten bowiem, zdając sobie sprawę ze specyfiki przedmiotu tych relacji prawnych (ochrona socjalnego ryzyka), stwierdził, że szczególną postacią świadczenia w zobowiązaniowych stosunkach prawnych ubezpieczeń społecznych i zdrowotnego jest ubezpieczeniowa gwarancja wykonawcy zabezpieczenia społecznego³¹. Dla realizacji tego typu zobowiązania niezbędne jest zatem określenie praw i obowiązków stron ubezpieczeniowych więzi prawnych jako uprawnień wierzyciela i obowiązków dłużnika, z zastrzeżeniem, że obligacyjny charakter tych stosunków nie wynika z odwzorowania modelu (treści) stosunku cywilnoprawnego, lecz zobowiązaniowego schematu znanego również takim relacjom prawnym, jak stosunek pracy czy opieki zdrowotnej³². Pogląd o zobowiązaniowej naturze ubezpieczeniowych stosunków prawnych na tyle utrwalił się w piśmiennictwie, że można go obecnie uznać za dominujący³³.

Wiele uwagi Jan Jończyk poświęcił również formom i metodom ochrony prawnej na wypadek zajścia socjalnego ryzyka. W tym obszarze nie budziło Jego wątpliwości wyróżnienie metody pomocniczej i ubezpieczeniowej, z podkreśleniem jednak, zgodnie z zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule Konstytucji RP³⁴, że „[...] forma ubezpieczeniowa ma pierwszeństwo, a forma pomocy ma funkcję komplementarną”³⁵. Potwierdzeniem tych zapatrywań jest podział ryzyk socjalnych na sześć ryzyk (wymienionych w pkt 1-6 w przypisie nr 21) objętych ubezpieczeniową metodą ochrony prawnej i trzy ryzyka (wymienione w pkt 7-9 w przypisie nr 21) objęte pomocniczą metodą ochrony prawnej. Pierwsza grupa ryzyk związana jest z instytucjami ubezpieczeniowymi (ubezpieczeniami społecznymi i zdrowotnym), dla których charakterystyczne jest występowanie wspólnoty ryzyka opartej na solidarnym ponoszeniu kosztu zabezpieczenia społecznego, z kolei druga grupa dotyczy instytucji pomocy (społecznej, na rzecz rodziny, dla osób bezrobotnych i niepełnosprawnych), której podstawą funkcjonowania jest wspólnota narodowa (ogólnospołeczna)

³¹ Zob. J. Jończyk, *Prawo...*, s. 52.

³² Szerzej zob. K. Antonów, *Sprawy...*, s. 78-80.

³³ Zob. K. Antonów, *Sprawy...*, rozdział I, pkt 2.3; R. Pacud, *Stosunki...*, podsumowanie, pkt 8-9; M. Zieleniecki, *Stosunki prawne wiążące podmioty prawa emerytalnego*, [w:] T. Bińczycka-Majewska (red.), *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kraków 2004, s. 271-272.

³⁴ Jest w niej bowiem mowa, iż ustanawia się Konstytucję RP jako prawa podstawowe dla państwa oparte m.in. na „[...] zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

³⁵ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 57.

udzielająca wsparcia w sytuacjach, gdy jednostka nie jest w stanie przezwyciężyć określonych trudności życiowych ze względu na brak lub niedostateczne ukształtowanie praw własnych (odpłatnych ze sfery ubezpieczeniowej)³⁶.

Wątpliwości wzbudza natomiast wkomponowanie do metody ubezpieczeniowej instytucji zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. Wprawdzie Jan Jończyk, zdając sobie sprawę z kontrowersyjności tego poglądu z uwagi na bezskładkowy sposób finansowania świadczeń żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy Policji i innych służb, wyjaśnia, że owo zaopatrzenie stanowi odmianę formy ubezpieczenia ze względu na podobieństwo ryzyka i zasad kompensacji jego skutków oraz tytułu ochrony³⁷, to jednak w mojej ocenie fakt, iż nie mamy tu do czynienia z solidarną wspólnotą ryzyka, powinien skłaniać do zaliczenia tego urządzenia socjalnego, wraz z, do pewnego stopnia podobną, instytucją uposażenia w stanie spoczynku i uposażenia rodzinnego sędziów i prokuratorów, do odrębnej (zaopatrzeniowej) metody ochrony prawnej. Przy tym metody tej nie należy utożsamiać z poddanym słusznej krytyce³⁸ pojęciem „zaopatrzenie społeczne” identyfikowanym z jedną z technik zabezpieczenia społecznego. Zaopatrzenie emerytalne służb mundurowych, jako forma zabezpieczenia społecznego objęta zaopatrzeniową metodą ochrony prawnej, nie jest z punktu widzenia doktrynalnych założeń³⁹ skierowane do ogółu społeczeństwa, ma związek z aktywnością zawodową, a świadczenia nie są jednolite i ustalane na poziomie minimalnym określonym ustawowo.

3. Koncepcja rekonstrukcji zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego

Koncepcja prawa zabezpieczenia społecznego w aspekcie jej teoretycznych podstaw związanych z ryzykiem socjalnym, formami i metodami ochrony prawnej i społeczno-gospodarczym przeznaczeniem doprowadziła z czasem Jana Jończyka do sformułowania licznych, choć rozproszonych w kilkunastu artykułach naukowych, uwag na temat rekonstrukcji zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego. Ta nowa koncepcja – choć trudniej uchwytana ze względu

³⁶ Szerzej zob. K. Antonów, [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo...*, s. 733-737.

³⁷ Zob. J. Jończyk, *Prawo...*, s. 58-59.

³⁸ *Ibidem*, s. 59.

³⁹ Zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia...*, s. 28.

na brak opracowania zwartego – dotyczy przebudowy obowiązującego modelu prawnego w obu tych dziedzinach przy założeniu ich ścisłego związku normatywnego i ekonomicznego wynikającego ze wspólnej dla nich kategorii płacy oraz składkowej i podatkowej daniny z tytułu zatrudnienia. Skutkiem w ten sposób zarysowanej myśli o relacjach zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego było wyrażenie przekonania, że w związku z włączeniem „[...] publicznych systemów finansowania zabezpieczenia społecznego w ciężar kosztu zatrudnienia (w ciężar płacy brutto) logiczna i konieczna jest szczególna ochrona pracy jako rzeczywiste źródło finansowania ochrony socjalnego ryzyka”⁴⁰. Stąd kluczowe dla tego zapatrywania jest twierdzenie, że w ramach bezwzględnie obowiązującej (ustawowej, a nie pozostającej w kompetencji partnerów społecznych i stron stosunków zatrudnienia) regulacji prawnej należy określić stopień ingerencji państwa (interesu publicznego) w sferę ochrony pracy i socjalnego ryzyka w celu przeciwdziałania zatrudnieniu niepraworządному, szkodliwemu ze względów społecznych i gospodarczych⁴¹. Od siebie dodam zaś, że owa szkodliwość polega na zaniżaniu kosztu zatrudnienia i ubezpieczeń społecznych, co prowadzi do finansowej niewydolności ochrony socjalnego ryzyka zarówno w aspekcie przysługiwania niskich świadczeń za nisko oskładkowaną (wynikającą z tzw. śmieciowego zatrudnienia) pracę, jak i z powodu zawyżonego udziału państwa w pokrywaniu wydatków na świadczenia⁴².

Koncepcja ta, w sferze zatrudnienia, wykracza poza zakres prawa pracy⁴³, a w dziedzinie zabezpieczenia społecznego dotyczy zintegrowanej instytucji ubezpieczenia społecznego, do którego, jako jego odmianę, Jan Jończyk zaliczył także powszechne ubezpieczenie zdrowotne⁴⁴, z wyłączeniem wszelkie ubezpieczenia społeczne rolników finansowanego (zwłaszcza w zakresie emerytur i rent rolniczych oraz opieki zdrowotnej) z daniny podatkowej⁴⁵ i macierzyństwa, jak pisał, sztucznie łączonego ze społecznym ubezpieczeniem chorobowym, podczas gdy powinno być ono objęte szczególnymi formami ochrony⁴⁶. Co do pojęcia ubezpieczenia społecznego w powyższym rozumieniu, to Jan

⁴⁰ J. Jończyk, *Ochrona pracy*, PiZS 2013, nr 3, s. 4.

⁴¹ *Ibidem*, s. 4-5.

⁴² Zwracałem już na to uwagę w artykule pt. *Kilka uwag...*, s. 948.

⁴³ J. Jończyk, *Zatrudnienie i ubezpieczenie społeczne (zagadnienia prawne)*, PiZS 2017, nr 4, s. 4.

⁴⁴ Zob. J. Jończyk, *Rekonstrukcja zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego. Podstawowe pojęcia prawne*, PiZS 2014, nr 1, s. 6; *idem*, *O ubezpieczeniu społecznym (wykład)*, PiZS 2017, nr 9, s. 9.

⁴⁵ Zob. J. Jończyk, *Rekonstrukcja...*, s. 6.

⁴⁶ Zob. J. Jończyk, *O ubezpieczeniu...*, s. 8.

Jończyk oparł swe stanowisko na, według mnie, generalnie słusznym założeniu, że zarówno dla powszechnych ubezpieczeń społecznych, jak i dla powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego wspólne są przyczyna i cel ubezpieczenia⁴⁷. Wiążą się one z: po pierwsze, ustanowieniem gwarancji kompensacji „szkody” na wypadek zajścia, odmiennych rodzajowo, ryzyk socjalnych w zamian za obowiązkowy wkład (składkę) w warunkach prawnie, społecznie i moralnie uzasadnionego przymusu ubezpieczenia społecznego oraz po drugie, istotnym społeczno-gospodarczym przeznaczeniem obu tych form zabezpieczenia społecznego polegającym na uzyskaniu efektu powszechności ochrony za stosunkowo niski koszt, jednocześnie realizując, tak samo zresztą jak powyżej, nie tylko prawnie, ale też społecznie i moralnie doniosłą regułę (tj. zasadę solidarności), że środki ze składek nie służą wyłącznie zaspokojeniu indywidualnych korzyści, lecz są również rozdysponowywane na rzecz innych, dotkniętych jakimś niekorzystnym zdarzeniem, członków wspólnoty ryzyka w myśl dewizy głównych bohaterów powieści Aleksandra Dumas *Trzej muszkieterowie* „jeden za wszystkich, wszyscy za jednego” (*un pour tous, tous pour un*).

Niezależnie od tego należy jednak moim zdaniem przyjąć, że poważną różnicą między powszechnymi ubezpieczeniami społecznymi a powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym pozostaje przedmiot ochrony. O ile bowiem ubezpieczenia społeczne zapewniają ochronę (w postaci przyznania świadczeń pieniężnych) z tytułu stałej lub okresowej utraty możliwości zarobkowania lub w związku ze śmiercią, o tyle przyznanie ochrony (w postaci udzielania niepieniężnych świadczeń zdrowotnych) w ubezpieczeniu zdrowotnym dotyczy życia i zdrowia, co często nie wpływa na utratę lub ograniczenie zdolności do wykonywania pracy zarobkowej lub prowadzenia działalności i nie musi pociągać za sobą nabycia uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych⁴⁸.

Natomiast w pełni zgodzić się trzeba ze stwierdzeniami Jana Jończyka odnośnie do nieubezpieczeniowej formy „ubezpieczenia” społecznego (emerytalno-rentowego) i zdrowotnego rolników, co od 1 stycznia 2016 r. znalazło swoje dodatkowe potwierdzenie w przeniesieniu rolniczego zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego do ubezpie-

⁴⁷ *Ibidem*, s. 8 i 10-11.

⁴⁸ Szerzej zob. K. Antonów, [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo...*, s. 728-229. Przeciwnie I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia...*, s. 30-31, która uznaje ubezpieczenie zdrowotne za rodzaj ubezpieczenia społecznego, czego jednak – z uwagi na inną argumentację – nie należy utożsamiać z wcześniej przytoczonym poglądem J. Jończyka, że ubezpieczenie zdrowotne jest odmianą ubezpieczenia społecznego.

czenia emerytalno-rentowego⁴⁹. Podyktowane to zostało oczywiście względami ekonomicznymi, najwyraźniej bowiem musiało się okazać, że – ze względu na poziom wpływów ze składek do Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników – nie jest możliwe utrzymanie tego świadczenia w samofinansującym się ubezpieczeniu wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim. Tym samym wydatki na ten zasiłek, podobnie jak na emerytury i renty rolnicze, w zasadniczej części pochodzą z dotacji z budżetu państwa do funduszu emerytalno-rentowego, z którego wypłacane są świadczenia z ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Doszło więc do kuriozalnej sytuacji, że w ramach ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego nie ma obecnie żadnego świadczenia z tytułu macierzyństwa, a zasiłek macierzyński, jako *de facto* świadczenie nieubezpieczeniowe, przysługuje z ubezpieczenia emerytalno-rentowego finansowanego z dotacji budżetowej, co sprawia, że ten rodzaj „ubezpieczenia” społeczne rolników upodabnia się raczej do instytucji zabezpieczenia społecznego objętych pomocniczą metodą ochrony prawnej.

Podobnie trafne są, co do zasady, uwagi Jana Jończyka dotyczące wyeliminowania macierzyństwa (a szerzej rodzicielstwa) ze społecznego ubezpieczenia chorobowego. Zasiłek macierzyński nie jest bowiem świadczeniem, którego przyczynę nabycia (niezdolność do wykonywania pracy z powodu urodzenia dziecka, a tym bardziej przyjęcia go na wychowanie) ściśle można wiązać z wystąpieniem zdarzenia o cechach charakterystycznych dla ryzyka socjalnego (brak elementu niepewności). Ponadto, dokonana w ostatnich latach poważna rozbudowa uprawnień z tytułu rodzicielstwa (w szczególności wprowadzenie urlopu rodzicielskiego o bardzo szerokim zakresie podmiotowym i przedmiotowym) spowodowała nie tylko zachwianie stabilności finansowej funduszu chorobowego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ale nade wszystko jeszcze mocniej osłabiła konstrukcję ubezpieczeniową zasiłku macierzyńskiego, który w coraz większym stopniu realizuje zadania państwa z zakresu wspierania rodzin z dziećmi, co upodabnia go do świadczeń z zakresu prawa rodzin (zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych) znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej oraz prawa matek, przed urodzeniem dziecka i po tym fakcie, do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (art. 71 Konstytucji RP). Skoro jednak w art. 67 Konstytucji RP nie sformułowano prawa do zabezpieczenia społecznego z powodu macierzyństwa

⁴⁹ Na mocy zmian ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2024 r. poz. 90) dokonanych ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1217 ze zm.).

(rodzicielstwa, nie wspominając już o ojcostwie), to – biorąc pod uwagę obecną formę prawną zasiłku macierzyńskiego – nasuwa się spostrzeżenie, że w dużej mierze spełnia on funkcje właściwe świadczeniom na rzecz rodziny występującym w pomocniczej części zabezpieczenia społecznego⁵⁰.

4. Podsumowanie

Kończąc niniejsze rozważania, należy stwierdzić, że, tylko tu ogólnie zarysowane, koncepcje Jana Jończyka w dziedzinie prawa zabezpieczenia społecznego oraz rekonstrukcji zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego na trwałe weszły do dorobku doktryny praw pracy i ubezpieczenia (zabezpieczenia) społecznego i stanowią istotny wkład w rozwój tych dyscyplin badawczych. Jakkolwiek, w szczególności w obszarze prawa zabezpieczenia społecznego, niektóre fragmenty opracowania Jana Jończyka straciły na aktualności ze względu na nierzadko daleko idące zmiany stanu prawnego i nowe trendy w orzecznictwie sądowym, to trzeba podkreślić, że nieprzerwanie wysoką wartością i przydatnością naukową odznacza się zwłaszcza rozdział I *Prawa zabezpieczenia społecznego* pt. *Wprowadzenie do prawa zabezpieczenia społecznego*. Bez wątpliwości można przyjąć, że wyrażono w nim teoretyczną podstawę prawa zabezpieczenia społecznego, a jego treść stanowi niejako zarys części ogólnej tego prawa mającą znaczenie uniwersalne dla wszelkich rozważań w sferze socjalnych zagadnień prawnych.

Inną sprawą jest natomiast, na ile koncepcja prawa zabezpieczenia społecznego przyjęła się w nauce prawa ubezpieczenia (zabezpieczenia) społecznego. W tym obszarze, po ukazaniu się pierwszego wydania podręcznika z 2001 r., oprócz odwoływania się do „prawa zabezpieczenia społecznego”⁵¹ sformułowano jeszcze inne wypowiedzi i stanowiska, tj. od wyrażenia opinii, że odrębną gałęzią jest prawo ubezpieczeń społecznych stanowiące część zabezpieczenia społecznego⁵² po

⁵⁰ Szeroko na ten temat zob. K. Antonów, *Kwalifikacja rodzicielstwa w sferze zabezpieczenia społecznego ze szczególnym uwzględnieniem zasiłku macierzyńskiego ze społecznego ubezpieczenia chorobowego*, artykuł przyjęty do druku w PiZS, stanowiący zmienioną wersję referatu *Socjalno-prawna kwalifikacja rodzicielstwa*, wygłoszonego na XXXI ogólnopolskiej konferencji naukowej Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego pt. *Ochrona rodzicielstwa w zabezpieczeniu społecznym*, Pokrzywna, w dniach 9-10 listopada 2023 r.

⁵¹ Zob. D. Dzienisiuk, *Prawo...*, s. 85.

⁵² K. Ślęzak, *Aksjologiczne podstawy prawa ubezpieczeń społecznych ze szczególnym uwzględnieniem solidarności i sprawiedliwości*, [w:] M. Skąpski, K. Ślęzak (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Poznań 2014, s. 245.

posługiwanie się konkurencyjnym terminem „prawo socjalne” obejmującym swym zakresem m.in. prawo ubezpieczeń społecznych⁵³. W mojej ocenie gałęziową odrębność należy przyznać jednak prawu ubezpieczeń społecznych⁵⁴, z tym że skoro realizuje ono konstytucyjnie określone prawo do zabezpieczenia społecznego w myśl art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej, to stanowi formę tego zabezpieczenia objętą ubezpieczeniową metodą ochrony prawnej, podobnie zresztą jak prawo ubezpieczenia zdrowotnego realizuje dyrektywę prawa do ochrony zdrowia (opieki zdrowotnej) w ujęciu art. 68 ust. 1-2 Konstytucji RP. Tym samym dziedziny te – odrębnie lub łącznie pod ujednoczonym pojęciem ubezpieczenia społecznego – mogą stanowić segmenty instytucji (systemu), ale niekoniecznie prawa, zabezpieczenia społecznego, co z jednej strony eliminuje problem zawierania się prawa w prawie (np. prawa ubezpieczeń społecznych w prawie zabezpieczenia społecznego), z drugiej zaś nie pozbawia tego pojęcia kwalifikacji normatywnej zbieżnej z poglądami Jana Jończyka, tzn. wyróżnieniem poszczególnych działów tak rozumianego zabezpieczenia społecznego wedle kryterium przedmiotowego, czyli stosunków prawnych fazy gwarancyjnej i realizacyjnej dotyczących ochrony socjalnego ryzyka.

Co się zaś tyczy koncepcji rekonstrukcji zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego, to, także dlatego że artykuły Jana Jończyka z tego zakresu zostały opublikowane stosunkowo niedawno (tj. ostatnie w 2018 r.), posiada ona wyjątkową aktualność, stanowiąc naukową odpowiedź na niewątpliwy kryzys obowiązujących form zatrudnienia, w tym świadczenia pracy w ramach pozornego zatrudnienia cywilnoprawnego lub w postaci prowadzenia jednoosobowej „działalności gospodarczej”, której zaewidencjonowanie wymusił podmiot *de facto* zatrudniający lub też którą założono na skutek wspólnego, uzgodnionego przez obie strony, motywu, tj. zaniżenia kosztu zabezpieczenia społecznego. Stąd sugestia wyjścia poza tradycyjną kategorię prawa pracy (umowy o pracy) w kierunku zatrudnienia (umowy o zatrudnienie) będących wyrazem wolności

⁵³ D.E. Lach, [w:] A. Wypych-Żywicka (red.), *System prawa ubezpieczeń społecznych. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 2020, s. 41; M. Lewandowicz-Machnikowska, *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013, s. 47.

⁵⁴ Teza ta stanowi korektę moich dawniej wyrażonych poglądów, przede wszystkim w opracowaniu *Przedmiotowe, konstytucyjne i procesowe przesłanki uznania prawa zabezpieczenia społecznego za odrębną gałąź prawa*, [w:] A. Patulski, K. Walczak (red.), *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, Warszawa 2009.

działalności gospodarczej i wolności pracy, z zastrzeżeniem jednak, że, w interesie społecznym, uzasadnione jest nałożenie na zatrudniającego publiczno-prawnych obowiązków w sferze ochrony pracy, w tym płacy z jej składkową daniną, czyli kluczowym komponentem ochrony socjalnego ryzyka w obrębie zabezpieczenia społecznego⁵⁵.

Proponowane przez Jana Jończyka rozwiązania prawne mają niezwykle wartość poznawczą, ukazując bowiem czytelnikom zupełnie inną niż zazwyczaj prezentowana w polskim piśmiennictwie perspektywę badawczą w dziedzinie zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego. Jakkolwiek nie ma oczywiście obowiązku aprobowania tych poglądów, to jednak powinny być one brane pod uwagę w dyskursie akademickim nad pożądanym ukształtowaniem ustroju pracy (zatrudnienia) w III Rzeczypospolitej Polskiej.

Bibliografia

- Antonów K., [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2022.
- Antonów K., *Kilka uwag na temat związku prawa pracy z prawem ubezpieczeń społecznych*, [w:] K. Rączka et al. (red.), *Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, Warszawa 2022.
- Antonów K., *Koncepcja ryzyka socjalnego w polskim prawie ubezpieczeń społecznych*, AUWr No. 3996, PPIA 2020, t. CXXIII.
- Antonów K., *Prawo do emerytury*, Kraków 2003.
- Antonów K., *Przedmiotowe, konstytucyjne i procesowe przesłanki uznania prawa zabezpieczenia społecznego za odrębną gałąź prawa*, [w:] A. Patulski, K. Walczak (red.), *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, Warszawa 2009.
- Antonów K., *Socjalno-prawna kwalifikacja rodzicielstwa*, referat przygotowany na XXXI ogólnopolską konferencję naukową Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego pt. *Ochrona rodzicielstwa w zabezpieczeniu społecznym*, Pokrzywna, 9-10 listopada 2023 r.
- Antonów K., *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej*, Warszawa 2011.
- Dzienisiuk D., *Prawo pracy a prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2016.
- Jaśkiewicz W., Jackowiak Cz., Piotrowski W., *Prawo pracy w zarysie*, Warszawa 1985.

⁵⁵ Zob. J. Jończyk, *Rekonstrukcja...*, s. 3; idem, *Zatrudnienie...*, s. 4.

- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcja prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2018.
- Jończyk J., *Ochrona pracy*, PiZS 2013, nr 3.
- Jończyk J., *O ubezpieczeniu społecznym (wykład)*, PiZS 2017, nr 9.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Kraków 2001 (wyd. II z 2003 r.).
- Jończyk J., *Rekonstrukcja zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego. Podstawowe pojęcia prawne*, PiZS 2014, nr 1.
- Jończyk J., *Zatrudnienie i ubezpieczenie społeczne (zagadnienia prawne)*, PiZS 2017, nr 4.
- Kaczyński L., *Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium rozróżnienia jego technik*, PiZS 1986, nr 5-6.
- Kolasiński K., *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 1999.
- Lach D.E., [w:] A. Wypych-Żywicka (red.), *System prawa ubezpieczeń społecznych. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 2020
- Lach D.E., *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2011.
- Lewandowicz-Machnikowska M., *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013.
- Modliński E., *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968.
- Muszalski W., *Prawo socjalne*, Warszawa 1996.
- Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2004.
- Pacud R., *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Warszawa 2011.
- Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966.
- Roszevska K., *Ryzyko niezdolności do pracy*, Warszawa 2018.
- Szpor G., [w:] idem (red.), *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2013.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.
- Ślebzak K., *Aksjologiczne podstawy prawa ubezpieczeń społecznych ze szczególnym uwzględnieniem solidarności i sprawiedliwości*, [w:] M. Skąpski, K. Ślebzak (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Poznań 2014.
- Ślebzak K., *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.
- Uścińska G., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2021.
- Wypych-Żywicka A., *Renta rodzinna z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zagadnienia materialnoprawne*, Gdańsk 2006.
- Zieleniecki M., *Stosunki prawne wiążące podmioty prawa emerytalnego*, [w:] T. Bińczyska-Majewska (red.), *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kraków 2004.
- Zieliński T., *Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna*, Warszawa–Kraków 1994.