

Prawo do zabezpieczenia społecznego

1. Zagadnienia wstępne

Poszukiwanie metod służących ochronie obywateli na wypadek niezdolności do pracy czy utraty środków do życia trwające od zarania dziejów ludzkości¹ doprowadziło do wykreowania idei systemu zabezpieczenia społecznego, opartego na zasadzie powszechności. Nowoczesne ustawodawstwa ubezpieczeniowe zaczęły się gwałtownie rozwijać od końca XIX wieku, co było związane ze zmianą modelu i stylu pracy, z migracją ludzi do miast, z zatrudnianiem rzeszy pracowników w fabrykach, ich intensywną eksploatacją i niskim wynagradzaniem, a w konsekwencji licznymi wypadkami przy pracy i późniejszym brakiem zasobów finansowych na życie w okresie starości czy w okresie braku zatrudnienia.

W Polsce przedwojennej funkcjonujący wówczas system pomocy był odmienny dla poszczególnych grup pracowniczych. Pracownicy rolni funkcjonowali w zasadzie poza systemem, nie korzystając z prawa do świadczeń ubezpieczeniowych². Obecnie wszyscy mają możliwość korzystania na zasadzie solidarności z dobrobytu powstałego wskutek zaangażowania sił pracowniczych. Pojawiają się jednak nowe „problemy”, jak wydłużanie się życia człowieka oraz zmniejszanie liczby urodzeń prowadzące do starzenia się społeczeństw, które wymuszają reformę systemu. Obowiązujący w Polsce do końca 1998 r. system reparytacyjny nie wpływał na rozwój świadomości ubezpieczonych, że indywidualne bezpieczeństwo ekonomiczne jednostki zwłaszcza w okresie starości jest uzależnione przede wszystkim od sposobu gospodarowania i gromadzenia oszczędności w fazie ich aktywności zawodowej. Tymczasem wysokość środków uzyskiwanych z zabezpieczenia społecznego jest w dużej mierze wynikiem wyboru między bieżącą konsumpcją a konsumpcją w okresie emerytalnym³.

2. Prawo do zabezpieczenia społecznego w aktach prawa międzynarodowego

Problematyka zabezpieczenia społecznego jest zauważana przez wszystkie akty o charakterze międzynarodowym i to nie tylko o uniwersalnym, ale także regionalnym zakresie obowiązywania. Podstawowe zręby normatywne w tym względzie wyznaczyła Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., która przyznała w art. 22 każdemu człowiekowi jako członkowi społeczeństwa prawo do zabezpieczenia społecznego i upoważniła jednostkę, „dzięki wysiłkowi narodowemu i współpracy międzynarodowej oraz stosowanie do organizacji zasobów danego państwa, do korzystania z praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, nieodzownych dla jego godności i swobodnego rozwoju swojej osobowości”.

Na gruncie Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r.⁴ wskazano dość lakonicznie, że „Państwa-Strony niniejszego

¹ A. Łopatka, R. Wieruszewski (red.), *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL w okresie budowy rozwinętego społeczeństwa socjalistycznego*, Warszawa 1976, s. 144.

² *Ibidem*, s. 145.

³ M. Rószkiewicz, *Zabezpieczenie własnej starości na tle innych potrzeb Polaków*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 9, s. 7.

⁴ Polska ratyfikowała tę umowę 3 marca 1977 r., weszła ona w życie 18 czerwca 1977 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 38, poz. 169.

Paktu uznają prawo każdego do zabezpieczenia społecznego, włączając w to ubezpieczenie społeczne” (art. 9).

Szerzej zagadnienie to ujmują systemy regionalne⁵. Wyjątkiem jest tu Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów z 27 czerwca 1981 r. W akcie tym nie pojawia się nawet zwrot „zabezpieczenie społeczne”, a przepis ten jest elementem artykułu poświęconego rodzinie i dyskryminacji kobiet. Art. 18 ust. 4 stanowi jedynie, że „osoby starsze i niepełnosprawne mają prawo do specjalnych środków ochrony odpowiadających ich potrzebom fizycznym i moralnym”.

Problematyka zabezpieczenia społecznego nie została co prawda ujęta w tekście zasadniczym Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka (Pakt z San José) z 22 listopada 1969 r., ale brak ten został naprawiony w Protokole dodatkowym do ww. Konwencji z 17 listopada 1998 r. dotyczącym praw społecznych, gospodarczych i kulturalnych. Zgodnie jego art. 9 „każdy ma prawo do zabezpieczenia społecznego, chroniącego go od konsekwencji podeszłego wieku i niepełnosprawności, które uniemożliwia mu, fizyczne i psychiczne, zapewnienie sobie środków do godnej egzystencji. Na wypadek śmierci uprawnionego, korzyści wynikające z zabezpieczenia społecznego przypadają osobom będącym na jego utrzymaniu. W przypadku osób, które są zatrudnione, prawo do zabezpieczenia społecznego obejmuje przynajmniej opiekę medyczną oraz zasiłek lub emeryturę, w razie wypadku podczas pracy lub choroby zawodowej oraz, w przypadku kobiet, płatny urlop macierzyński przed i po porodzie”.

Chyba najpełniej kwestie zabezpieczenia społecznego zostały unormowane na kontynencie europejskim. Ma to związek z faktem, że w krajach tego regionu odnotowuje się najwyższy poziom życia i zamożności mieszkańców. Dlatego też łatwiej jest wprowadzić systemy pomocowe na odpowiednim poziomie, ponieważ świadczenia z systemu zmniejszają dysproporcje między poszczególnymi grupami społecznymi, a także stanowią potencjalną ochronę dla jednostek dobrze sytuowanych przed ewentualnym pogorszeniem ich jakości życia z przyczyn niezależnych.

Europejska Karta Społeczna z 18 października 1961 r.⁶ wyraża zasadę, że „wszyscy pracownicy i osoby będące na ich utrzymaniu mają prawo do zabezpieczenia społecznego”. Ponadto „każdy nie mający wystarczających zasobów ma prawo do pomocy społecznej i medycznej”⁷. Jednocześnie wskazano minimalną wysokość świadczeń pomocowych poprzez odwołanie się do Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 102 i, co ważne,

⁵ Zob. E. Kulesza, *Konstytucyjne gwarancje prawa do zabezpieczenia społecznego obywateli*, [w:] A. Łabno (red.), *Prawa człowieka a nowa Konstytucja RP*, Warszawa 1998, s. 58 i n.

⁶ Polska ratyfikowała Kartę 10 czerwca 1997 r., weszła ona w życie 25 lipca 1997, Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67.

⁷ Art. 12 Karty stanowi: „W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do zabezpieczenia społecznego, umawiające się Strony zobowiązują się:

1) ustanowić lub utrzymywać system zabezpieczenia społecznego;

2) utrzymywać system zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikowania Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 102) dotyczących minimalnych norm zabezpieczenia społecznego;

3) zabiegać o stopniowe podnoszenie poziomu systemu zabezpieczenia społecznego;

4) podjąć kroki, poprzez zawarcie odpowiednich porozumień dwustronnych i wielostronnych lub za pomocą innych środków, i z zastrzeżeniem warunków ustanowionych w takich porozumieniach, w celu zapewnienia:

a) równego traktowania własnych obywateli i obywateli innych umawiających się Stron, jeżeli chodzi o uprawnienia z tytułu zabezpieczenia społecznego w tym zachowanie korzyści wynikających z ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, bez względu na zmiany miejsca pobytu na terytoriach umawiających się Stron, które mogłyby podjąć osoby chronione;

b) przyznawania, zachowania i przywracania uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego za pomocą takich środków, jak zliczanie okresów ubezpieczenia i zatrudnienia, wypełnionych zgodnie z ustawodawstwem każdej z umawiających się Stron”.

zobowiązano państwa do stopniowego podnoszenia poziomu systemu zabezpieczenia społecznego. Zatem w miarę bogacenia się państw i ich obywateli należy odpowiednio zwiększać wysokość świadczeń pomocowych dla potrzebujących. Na gruncie Karty pomoc społeczną uznano za subsydiarny element systemu zabezpieczenia społecznego, zobowiązując państwa do tego, aby zapewniały każdej osobie, która nie posiada dostatecznych środków i nie jest w stanie zapewnić sobie tych zasobów z innych źródeł (w szczególności poprzez świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego), odpowiedniej pomocy oraz opieki koniecznej ze względu na stan zdrowia (chorobę) – art. 13.

Z kolei w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r. w art. 34 wskazano, że:

„1. Unia uznaje i szanuje prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego, zapewniając ochronę w takich przypadkach jak: macierzyństwo, choroba, wypadki przy pracy, zależność lub podeszły wiek oraz w przypadku utraty zatrudnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz w prawodawstwach i praktykach krajowych.

2. Każdy mający miejsce zamieszkania i przemieszczający się legalnie w obrębie Unii Europejskiej ma prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego i przywilejów socjalnych zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwem i praktykami krajowymi.

3. W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”.

3. Prawo do zabezpieczenia społecznego w konstytucjach

Obowiązujące współcześnie konstytucje poruszają co do zasady problematykę zabezpieczenia społecznego, podchodzą jednak do regulacji tego zagadnienia raczej ostrożnie. Możemy zaobserwować w tym względzie dwa modele regulacji. W pierwszym z nich państwa ujmują prawo do zabezpieczenia w kategoriach prawa podmiotowego, wymieniając niekiedy przesłanki, jakich spełnienie warunkuje możliwość nabycia świadczeń (np. niezdolność do pracy, brak osób zobowiązanych do pomocy, brak środków do życia). Takie rozwiązania przewidują konstytucje: Włoch, Danii czy Portugalii. W drugim modelu wyrażenie zabezpieczenia społecznego stanowi jedynie normę programową, której adresatem jest samo państwo. W konsekwencji jednostka nie może opierać się na tym przepisie konstytucyjnym w celu dochodzenia swoich roszczeń pomocowych. Takie podejście jest charakterystyczne dla konstytucji irlandzkiej, hiszpańskiej czy szwajcarskiej. Konstytucje państw postkomunistycznych formułują prawo do zabezpieczenia społecznego jako prawo podmiotowe. Stanowi to nawiązanie do unormowań z poprzedniej epoki, choć obecne rozwiązania są znacznie uboższe od regulacji wcześniejszych, gdzie prawa socjalne i ich realizacja były w założeniu jednym z ważniejszych celów państwa⁸.

Zabezpieczenie społeczne na poziomie konstytucyjnym zostało uregulowane po raz pierwszy w Konstytucji marcowej z 1921 r. w jej art. 102. Następna ustawa zasadnicza – Konstytucja kwietniowa z 1935 r. – nie odniosła się do tego prawa, co było jednak charakterystyczne dla tego aktu, który dość mocno zredukował katalog praw socjalnych. Prawo do zabezpieczenia społecznego pojawiło się dopiero w Konstytucji PRL z 1952 r. i zostało tam ujęte jako prawo podmiotowe. Obywatelom PRL przyznano prawo do ochrony zdrowia i do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy (art. 60).

⁸ L. Garlicki, *Art. 67*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 1–2.

Obowiązująca Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. w art. 67 stanowi, że „obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Ponadto „obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”.

Takie ujęcie oznacza, że kwestie związane z zakresem i formami zabezpieczenia społecznego nie mogą być regulowane w aktach podstawowych, pochodzących od władzy wykonawczej. Konstytucyjne odesłanie nie powoduje jednak, że ustawodawca zyskał zupełną swobodę w zakresie doboru rozwiązań określających treść tego prawa. Swoboda ta podlega bowiem ograniczeniom wynikającym z innych norm ustrojowych. W szczególności ramy regulacji wyznacza art. 2 Konstytucji nakazujący uwzględnianie zasad sprawiedliwości społecznej oraz art. 32 ustawy zasadniczej, nakazujący kreację takiego systemu zabezpieczenia społecznego, w którym znajdzie odzwierciedlenie zasada równości. Nie sposób pominąć również konieczności realizacji idei solidarności, o której mowa już w preambule i w art. 20 Konstytucji⁹. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (dalej też: Trybunał lub TK) „nałożenie na ustawodawcę obowiązku i zakresu form zabezpieczenia społecznego, bez wyraźnego określenia kryteriów i kierunków wyznaczania granic i form, o zróżnicowanym zakresie, wypełniających treść tego pojęcia. System ów jako całość ma umożliwić obywatelowi pozostającemu bez pracy nie z własnej woli i nie mającemu innych środków utrzymania, realizację jego prawa do zabezpieczenia społecznego”¹⁰.

Na gruncie Konstytucji z 1997 r. ustawodawca nie został zobowiązany, w przeciwieństwie do wytycznych zawartych w Konstytucji PRL, do rozwijania systemu ubezpieczeń społecznych¹¹. Taki nakaz dla ustawodawcy nie wynika także z wiążących RP umów międzynarodowych. Nie należy jednak tego rozumieć w ten sposób, że raz ukształtowany system powinien ulegać konserwacji. Wręcz przeciwnie. Siłą napędową działań legislacyjnych powinna być nieustanna troska o zaspokajanie potrzeb osób znajdujących się trudnej ekonomicznie sytuacji życiowej. Do obowiązków państwa należeć będzie dbałość o zaspokajanie potrzeb obywateli przynajmniej w wysokości odpowiadającej minimum życiowemu, czyli w wysokości gwarantującej możliwość utrzymania się jednostki na godnym poziomie. Należy bowiem mieć zawsze na uwadze godność człowieka. Dlatego jeśli wydatkowane środki z tytułu zabezpieczenia społecznego okazują się niewystarczające, to konieczne jest podjęcie takiej inicjatywy legislacyjnej w postaci reformy systemu, aby jednostki nie miały poczucia, że standard ich życia kształtuje się poniżej poziomu godności ludzkiej. Reforma systemu musi się jednak odbywać w taki sposób, aby z jednej strony zostały uwzględnione istniejące potrzeby społeczne, a z drugiej realne możliwości ich zaspokojenia. Granicą tych możliwości są inne podlegające ochronie konstytucyjnej wartości, jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym sensie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych, zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych¹².

Działaniem korekcyjnym w ramach systemu, czyli elementem prawa do zabezpieczenia społecznego¹³, jest dokonywanie waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych, aby zachowały one stałą wartość ekonomiczną. Sama częstotliwość przeprowadzania waloryzacji jest ustalana przez władzę ustawodawczą, choć standardy europejskie nakazują

⁹ Zob. K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Zakamycze 2003, s. 46–47.

¹⁰ Wyrok TK z 20 listopada 2001 r., SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252.

¹¹ Nakaz rozwoju systemu zabezpieczeń społecznych zawierały orzeczenia TK sprzed wejścia w życie obowiązującej Konstytucji, takie jak orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., K 7/90, OTK 1986-1995/t2/1990/5; orzeczenie TK z 23 marca 1992 r., K 6/91, OTK 1986-1995/t3/1992/cz1/3.

¹² Wyrok TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU 2000/4/107.

¹³ Wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU 1999/7/165.

waloryzować świadczenia emerytalne i rentowe co najmniej raz w roku, a nawet częściej, jeśli w państwie notuje się wysoką inflację¹⁴. Zatem uprawnienie do wyboru najbardziej trafnych rozwiązań prawnych należy do ustawodawcy, co odbywa się jednak przy kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który poddaje ocenie przyjęte mechanizmy.

Z drugiej strony zagwarantowane konstytucyjnie prawo do zabezpieczenia społecznego nie oznacza, że system świadczeń związany z tym prawem nie może się wiązać z ograniczaniem jego zakresu podmiotowego, wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych warunków ich otrzymywania lub zmniejszeniem wysokości. „Poziom świadczeń, które z ubezpieczeń społecznych jest uzależniony od dostępnych środków finansowych. Państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuacje gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. Podejmowane przez państwo działania mające na celu zapewnienie środków finansowych na ubezpieczenie społeczne mają swoje granice. Ubezpieczony musi więc liczyć się z tym, że w warunkach recesji gospodarczej lub niekorzystnych trendów demograficznych, w sytuacji gdy spadają wpływy ze składek ubezpieczeniowych, państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres praw socjalnych do zmieniających się warunków”¹⁵. „Bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy plasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa”¹⁶.

4. Rozumienie prawa do zabezpieczenia społecznego

Wszystkie dokumenty o charakterze międzynarodowym czy w randze konstytucji nie precyzują bliżej pojęcia „zabezpieczenie społeczne”, odwołując się do jego zastanego rozumienia. Oczywiście trudno oczekiwać, aby każde pojęcie było definiowane. W przypadku zabezpieczenia społecznego problem jest o tyle istotny, że zagadnienie to jest odmiennie rozumiane w różnych systemach prawnych.

W Polsce na temat rozumienia tego terminu wielokrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że pojęcie to obejmuje całokształt świadczeń, jakie ze środków publicznych są przyznawane obywatelowi znajdującemu się w potrzebie¹⁷. W ramach tej instytucji możliwe jest wyodrębnienie jej trzech kategorii, które razem tworzą system zabezpieczenia społecznego. Są to: 1) ubezpieczenia społeczne; 2) zaopatrzenie społeczne i jego ostanie ogniwo mające uzupełniający charakter – 3) pomoc społeczna.

Najważniejszym elementem wskazanego wyżej systemu zabezpieczeń społecznych jest ubezpieczenie społeczne. Polega ono na obowiązku płacenia składek, skutkiem czego ubezpieczonemu przysługuje roszczenie o otrzymanie świadczenia, którego wysokość jest ściśle powiązana z długością trwania okresu składkowego. Dzięki temu powstaje czytelna zależność: im większy wkład wniesiony przez ubezpieczonego do systemu, tym wyższa wysokość otrzymywanego przez niego świadczenia. Takie ściśle zarachowanie nie ma jednak bezwzględного charakteru. Sprawiedliwość społeczna i solidaryzm wymagają, aby jednostki, które z pewnych przyczyn nie wpłaciły do systemu wystarczającej kwoty, mogły jednak korzystać ze zgromadzonych tam przez innych ubezpieczonych środków, chociaż w minimalnym stopniu gwarantującym bezpieczeństwo socjalne.

¹⁴ Orzeczenie TK z 17 lipca 1996 r., K 8/96, OTK ZU 1996/4/32.

¹⁵ Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999/5/100.

¹⁶ Wyrok TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU 2000/4/107.

¹⁷ Orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., K 7/95, OTK 1996, s. 416.

Tymczasem pomoc społeczna ma subsydiarny charakter. Tam, gdzie nie ma możliwości korzystania ze środków zgromadzonych w ramach ubezpieczeń społecznych, powinna pojawić się możliwość otrzymania świadczenia z pomocy socjalnej. W przeciwieństwie do ubezpieczeń społecznych środki wypłacane są jednak z budżetu państwa, a nie z puli powstałej ze składek ubezpieczonych. Zatem wysokość ewentualnego świadczenia jest ściśle uzależniona od możliwości ekonomicznych i stanu finansów publicznych państwa. Pomimo to pomoc ta powinna również gwarantować minimum bezpieczeństwa społecznego (socjalnego)¹⁸.

Można również wskazać, że ubezpieczenia społeczne są ściśle powiązane z pracą, zwłaszcza świadczoną w ramach stosunku pracy, ale również pracą przedsiębiorców czy twórców. Natomiast pomoc społeczna jest rozbudowywana wówczas, gdy z powodu nadzwyczajnych okoliczności zawodzi technika ubezpieczeniowa¹⁹. Dlatego też świadczenia z ubezpieczenia społecznego powinny być tak kształtowane, aby to one pokrywały w pierwszej kolejności usprawiedliwione potrzeby uprawnionego.

Ogólnie rzecz biorąc, zabezpieczenie społeczne obejmuje całokształt świadczeń, jakie są przyznawane obywatelowi znajdującemu się w potrzebie²⁰.

Z treści postanowień konstytucyjnych wynika, że adresatem prawa do zabezpieczenia społecznego jest „obywatel”. Konstytucja dla charakterystyki tego prawa nie używa jednak tego rzeczownika w powiązaniu z przymiotnikiem „polski”. Nie można zatem przyjąć, że adresatem tego prawa są wyłącznie obywatele polscy²¹, ale wszyscy obywatele tych państw, które ratyfikowały określone umowy międzynarodowe²². Kwestia ta była przedmiotem sporów w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dalej: KK ZN). Zastanawiano się, czy zabezpieczenie społeczne ma przysługiwać wyłącznie obywatelowi, czy też uprawniać do świadczeń inne osoby jak bezpaństwowców i cudzoziemców.

Międzynarodowe standardy nakazują obejmować zabezpieczeniem społecznym „każdego”, zatem inna interpretacja powodowałaby, że Polska naruszałaby zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych. Symptomatyczna i godna odnotowania jest wypowiedź profesora Andrzeja Rzepińskiego, który podczas prac KK ZN zauważył, że Europejska Karta Socjalna w art. 12 w ust. 4 w lit. a stanowi, iż „państwa strony Karty zobowiązując się do: traktowania równego z ich własnymi obywatelami obywateli innych umawiających się stron pod względem prawa do zabezpieczenia społecznego, włączając korzyści wynikające z ustawodawstwa o zabezpieczeniu społecznym, niezależnie od przemieszczenia się chronionych osób między terytoriami umawiających się stron”, czego konsekwencją jest konkluzja, że „istnieje [...] wyraźny obowiązek równego traktowania wszystkich, niezależnie od tego, czy są obywatelami, czy nie”²³.

Z pewnością natomiast art. 67 nie jest skierowany do osób prawnych czy jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Wynika to bowiem z istoty tego prawa, z którego może korzystać wyłącznie osoba fizyczna. Trudno jest bowiem mówić o chorobie, inwalidztwie, emeryturze czy rencie oraz bezrobociu osoby prawnej.

¹⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 346.

¹⁹ Orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r. (K 7/95), OTK 1996, s. 416.

²⁰ Wyrok TK z 20 listopada 2001 r., K 15/01, OTK ZU 2001/8/252.

²¹ Inaczej L. Garlicki, *op. cit.*, s. 3 oraz B. Banaszak, M. Jabłoński, Art. 67, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 125.

²² M. Jabłoński, *Zasada różnicowania zakresu realizacji konstytucyjnych wolności i praw jednostki w oparciu o kryterium obywatelstwa polskiego*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*. Tom I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 539.

²³ Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z 1995 r. Nr 5, s. 50.

Art. 67 może stanowić wzorzec (podstawę) kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Świadczy o tym zarówno konstrukcja tego przepisu, jak i treść. Sformułowano w nim bowiem prawo przysługujące podmiotom należącym do określonej grupy. Z tego względu każdy uważający, że jego prawo zostało naruszone, może wystąpić w trybie art. 79 ze skargą do TK. Należy w związku z tym stwierdzić, że prawo do zabezpieczenia społecznego zostało ukształtowane jako prawo podmiotowe przysługujące obywatelowi. Ponadto prawo do zabezpieczenia społecznego należy do tych praw, do których nie stosuje się ograniczania wynikającego z art. 81 Konstytucji, pomimo że konkretyzacja i zakres treści tego prawa następować będzie poprzez upoważnienie ustawowe²⁴.

Adresatem tego prawa będą natomiast władze publiczne. Zadaniem państwa będzie zatem stworzenie powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego,

5. Treść prawa

„Treścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi świadczeń na wypadek:

- niezdolności do pracy ze względu na chorobę;
- niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo;
- osiągnięcia wieku emerytalnego;
- pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania.

Jest to wyliczenie bardzo szerokie, obejmujące wszystkie podstawowe sytuacje, gdy obywatelowi potrzebne są świadczenia ze środków publicznych. Zarazem jest to ujęcie enumeratywne, więc art. 67 nie odnosi się do sytuacji w nim nie wymienionych²⁵.

System ubezpieczeń w Polsce charakteryzują następujące zasady: przymusu ubezpieczenia, powszechności, automatyzmu ubezpieczeniowego, wzajemności świadczeń, nieretroaktywności i zaufania.

Przymusowy charakter wyklucza swobodę podejmowania decyzji w zakresie nawiązania stosunku ubezpieczeniowego. Przymusowość likwiduje również negatywne skutki, które związane są z brakiem przezorności pracowników i podjęciem ryzyka związanego z wystąpieniem ewentualnej niezdolności do pracy. Wpływa także na obniżenie wysokości składki. Wskutek tego powstaje wspólnota osób (pracowników), którym grozi brak pracy z różnych przyczyn (powszechność).

Automatyzm ubezpieczeniowy zakłada, że przynależność ubezpieczonego powstaje z chwilą zawarcia przez niego stosunku pracy, bez względu na to, czy ubezpieczony został przez pracodawcę zgłoszony do ubezpieczenia w odpowiedniej instytucji i czy została opłacona należna składka.

„Z kolei zasada wzajemności świadczeń w prawie ubezpieczeń społecznych [...] wyznacza zupełnie inny charakter wzajemności niż to występuje w prawie cywilnym, która tam sprowadza się do tego, że świadczenia na rzecz ubezpieczonych zależą od spełnienia świadczeń na rzecz instytucji ubezpieczeniowej, przy czym powinien istnieć związek między wielkością składek i wielkością świadczeń. W prawie ubezpieczeń społecznych wzajemność nie ma znaczenia jurydycznego, polegającego na tworzeniu «globalnego udziału pracowników w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego»²⁶.

Oparcie stosunku ubezpieczenia na zasadzie zaufania oznacza natomiast, iż ubezpieczony po spełnieniu przewidzianych prawem warunków i po upływie określonego czasu lub

²⁴ Wyrok TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU 2000/4/107.

²⁵ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 4 z powołaniem się na wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK ZU 2000/1/1.

²⁶ R. Pacuk, *Zasady prawa emerytalnego*, s. 55 z powołaniem się na T. Zielińskiego, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa 1994, s. 70.

zaistnieniu zdarzenia określanego jako ryzyko ubezpieczeniowe, będzie miał prawo do otrzymania konkretnego świadczenia²⁷. Zasada ochrony praw nabytych w stosunku do świadczeń z zabezpieczenia społecznego nie ma jednak charakteru bezwzględniego. Dopuszczalne jest ich zmienianie i ograniczanie, jeżeli znajduje to oparcie w uzasadnionych racjach prawnych, społecznych czy ekonomicznych. Trybunał Konstytucyjny uznał np., że „utrzymanie praw nabytych przez pewne grupy emerytów i rencistów w zakresie przywilejów komunikacyjnych oznaczałoby aprobowanie stanu nierówności z innymi grupami emerytów i rencistów, nieposiadających uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (rolnicy, pracownicy produkcji materialnej). Stąd realizacja konstytucyjnej zasady równości może niekiedy oznaczać naruszenie zasady ochrony praw nabytych”. Trybunał wskazał, że „niektóre nabyte przywileje komunikacyjne nie zawsze można zaliczyć do słusznie nabytych, albowiem pewna ich część związana była z preferowaniem określonych grup zawodowych w poprzedniej formacji ustrojowej, a część z nich przyznano na podstawie swobodnej, uznaniowej decyzji właściwego ministra w ramach tzw. «władzy dyskrecyjnej»”²⁸.

Zasada zaufania posiada jeszcze jeden aspekt odnoszący się do sposobu skalkulowania wysokości świadczenia. Świadczenie wpłacone przez ubezpieczonego w okresach składkowych w ramach pozostawania przez niego w stosunku pracy powinno być proporcjonalne do wysokości świadczenia uzyskiwanego z systemu zabezpieczenia społecznego. Innymi słowy jeśli ktoś wpłacił „dużo”, to powinien uzyskać w zamian świadczenie emerytalne w „dużej” wysokości, i odwrotnie. Dopuszczalna jest jednak rezygnacja z absolutnej ekwiwalentności tych świadczeń, co stanowi konsekwencję ponoszenia ryzyka ubezpieczeniowego przez ogół ubezpieczeniowych i realizację zasady solidaryzmu społecznego. Tym samym możliwe jest „spłaszczenie” (ale nie zrównanie) emerytur najwyższych, aby nadmiar z tych świadczeń przekazać na rzecz emerytów gorzej zarabiających²⁹.

Ubezpieczenie funkcjonuje pod nadzorem państwa i jest realizowane przez powołane do tego celu instytucje publiczne i prywatne. Dlatego też prawo do tych świadczeń jest zagwarantowane ustawowo, a w przypadku odmowy uzyskania świadczenia jednostka może go dochodzić na drodze sądowej³⁰.

Ubezpieczenia społeczne należy odróżniać od ubezpieczeń gospodarczych (majątkowych). Choć niektóre z nich mają również przymusowy charakter regulowany, są innymi przepisami, inny jest też zakres ochrony wynikający z opłacania tych składek³¹.

Z kolei zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczna są finansowane ze środków publicznych pochodzących z budżetu lub specjalnych podatków. W konsekwencji środki są dystrybuowane przez organy władzy publicznej. Wysokość świadczenia określana jest w aktach o randze ustawowej. Podmiotem tych świadczeń są osoby bez względu na ich aktywność zawodową. Tym, co różni te dwie metody pomocy, jest kwestia roszczeniowości: o ile świadczenie z zabezpieczenia społecznego przysługuje z mocy prawa po spełnieniu warunków ustawowych i uprawniony ma roszczenie o jego uzyskanie, o tyle świadczenia z pomocy społecznej mają z reguły charakter nieroszczeniowy.

Konstytucja nie daje żadnych wytycznych, jak powinien być finansowany system zabezpieczeń społecznych, pozostawiając i tę kwestię uregulowaniu przez ustawodawcę.

²⁷ Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999/5/100.

²⁸ Orzeczenie TK z 28 czerwca 1994 r., K 22/93, OTK ZU 2000/4/107.

²⁹ Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999/5/100.

³⁰ Prawo do ubezpieczenia społecznego jest związane z systemem świadczeń obligatoryjnie związanych z pracą, o charakterze roszczeniowym, pokrywającym potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe, m.in. takie jak choroba, starość, niezdolność do pracy. Orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., K 7/90, OTK 1986-1995/t2/1990/5.

³¹ B. Banaszak, M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 125.

Możemy w związku z tym wyróżnić dwie metody, na podstawie których konstruuje się systemy zabezpieczeń społecznych: 1) metodę repartycyjną i 2) kapitałową. Metoda repartycyjna polega na wypłacaniu rent i emerytur z bieżących dochodów pochodzących ze składek, które są odpowiednio skorelowane do poziomu świadczenia i wpłacanej składki. W Polsce była stosowana już w 1945 r., a obecnie jest stosowana niemal powszechnie, gdyż występuje w wielu krajach. Natomiast metoda kapitałowa zakłada gromadzenie składek przez okres co najmniej kilku lat i inwestowanie zgromadzonych w tym czasie funduszy w taki sposób, aby zysk pokrywał narastające zobowiązania emerytalne. Innymi słowy, składka „pracuje” na przyszłe świadczenia, dzięki temu wysokość wypłacanych w przyszłości emerytur ma być wyższa (być może nawet dwukrotnie)³².

Obecnie nie ma obiektywnych opracowań badawczych, które opowiadałyby się za wyższością stosowania metody kapitałowej. Wszelkie symulacje oparte są na kruchych podstawach. W teorii przeważa pogląd, że w długim okresie w ramach jednego państwa nie można wskazać wyższości metody kapitałowej nad repartycyjną, zatem ich wydajność jest podobna. „Metoda kapitałowa ma pewną przewagę w okresach, gdy wzrost gospodarczy jest długotrwały, stabilny i silny, a stopy procentowe wysokie, dzięki czemu osiąga się wysokie zwroty z inwestowanej składki. Ale też ma poważne wady, a przede wszystkim tę, że gromadzony duży kapitał budzi pożądlivość każdej władzy, która zawsze znajdzie sposób, żeby ten kapitał ulokować w państwowych papierach w celu finansowania budżetowego deficytu”³³. Taki pogląd prezentują kraje skandynawskie już od XIX wieku, a metoda finansowa stosowana jest tam jedynie wyjątkowo. Drugą wadą metody kapitałowej jest to, że kapitał ubezpieczeniowy jest narażony na utratę wskutek wojen i kryzysów gospodarczych. Niemcy przekonali się o tym już czterokrotnie i stosują od lat 50. metodę repartycyjną. Także składki gromadzone w II RP zostały utracone wskutek działań wojennych³⁴.

W obowiązującym obecnie prawie emerytalnym zostało zastosowane rozwiązanie mieszane: repartycyjno-kapitałowe. System emerytalny w Polsce składa się bowiem z trzech elementów (filarów). Operatorem I filaru, obowiązkowego, jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Środki na wypłatę pochodzą ze składek osób aktualnie pracujących, w związku z tym I filar oparty jest na metodzie repartycyjnej, czyli tzw. umowie międzypokoleniowej, i stanowi kontynuację obowiązującego do 1999 r. systemu emerytalnego.

W ramach II filaru część składek pobieranych przez ZUS jest przekazywana do otwartych funduszy emerytalnych. Każdy przyszły emeryt ma prawo do wyboru OFE, który jego zdaniem będzie najlepiej zarządzał środkami zgromadzonymi przez niego w ciągu lat pracy i generował jak najwyższy dochód, jak również do zmiany funduszu. Drugi filar został zatem oparty na metodzie kapitałowej.

Przynależność do III filaru natomiast jest dobrowolna. Ten element systemu tworzony jest przez pracownicze programy emerytalne, powstające zazwyczaj z inicjatywy pracodawcy, których podstawę stanowi idea zbiorowego oszczędzania oraz indywidualne konta emerytalne finansowane ze środków własnych przyszłego emeryta, przybierające postać różnorodnych form inwestycji czy oszczędności.

Świadczenie emerytalne przysługuje jednostce po osiągnięciu przez nią wieku emerytalnego. Obecnie „próg emerytalny” został ukształtowany na poziomie 67 lat zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn. Jest to swoiste *novum* w naszym państwie, gdzie od lat kobiety przechodziły na emeryturę wcześniej od mężczyzn o 5 lat. Ówczesne rozwiązania prawne

³² J. Jończyk, *Nowe prawo emerytalne*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 7, s. 36.

³³ *Ibidem*, s. 37.

³⁴ *Ibidem*, s. 37.

nie były traktowane wówczas jako dyskryminujące. Na gruncie orzecznictwa TK³⁵ wskazywano, iż dążenie do realizacji równości płci na polu zawodowym przejawia się w odmiennym traktowaniu kobiet. W szczególności uwzględniano biologiczne i społeczne funkcje kobiet, to jest m.in. Macierzyństwo, i dlatego traktowano je w sposób uprzywilejowany (tzw. równość wyrównawcza)³⁶. Jednak stosunkowo szybko zauważono, że uprawnienia mające gwarantować rzeczywistą równość kobiet i mężczyzn mogą pogarszać zawodowe szanse kobiet i obniżać ich konkurencyjność na rynku pracy³⁷. Na tę kwestię zwracano również uwagę w piśmiennictwie, podając przykłady regulacji międzynarodowych, które wyrażają dążenie do niwelowania różnic w zakresie wieku emerytalnego wszędzie tam, gdzie jest to możliwe do przeprowadzenia³⁸. Tytułem przykładu warto wskazać, że jednym z celów Strategii Lizbońskiej jest podniesienie o 5 lat efektywnego wieku emerytalnego, tj. progu, od którego przyszli emeryci będą faktycznie przechodzić na emeryturę. Także Komisja Europejska zwróciła uwagę, iż państwa powinny stopniowo podnosić wiek emerytalny, tak by ostatecznie okres emerytury ich obywateli nie przekraczał 1/3 średniej długości życia³⁹.

Sprawa zrównania wieku emerytalnego stała się wreszcie przedmiotem sygnalizacji TK⁴⁰. Trybunał zwrócił uwagę, że zróżnicowany wiek emerytalny kobiet i mężczyzn nie powoduje dyskryminacji kobiet, ale nie jest też rozwiązaniem optymalnym. Obecnie zauważalne jest bowiem zmniejszanie się różnic o charakterze społecznym pomiędzy płciami i z tego względu zasygnalizował reformę prawa w takim kierunku, aby stopniowo zrównywać wiek emerytalny kobiet i mężczyzn. „Obserwowana od wielu lat zmiana wzorców kulturowych i społecznych w postaci realizowanych ról kobiet i mężczyzn w poszczególnych sferach życia, wzrost popularności partnerskiego modelu rodziny i aktywności zawodowej kobiet tworzą nowy kontekst społeczno-ekonomiczny dla określenia wieku emerytalnego. Wyrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, a także często podwyższanie go, wynika również z dostosowania systemów emerytalnych do zjawisk demograficznych: wydłużania się przeciętnego trwania życia, dłuższego przeciętnie życia kobiet niż mężczyzn, poprawy stanu zdrowia ludności, spadku dzietności, który powoduje brak zastępowalności pokoleń. Zjawiska te, obserwowane we wszystkich krajach europejskich, składają się na proces starzenia się społeczeństw, który może zagrozić stabilności finansowej systemów emerytalnych i stworzyć problemy na rynku pracy”⁴¹.

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się również w przedmiocie wcześniejszych emerytur, zauważając, że obniżenie wieku emerytalnego dla pewnych grup zawodowych wywołuje konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów przez pozostałych ubezpieczonych, którzy niejako zmuszeni są do finansowania świadczeń uprzywilejowanych. Dlatego

³⁵ Np. orzeczenie TK z 24 października 1989 r., K 6/89, OTK 1986-1995/t2/1989/7; orzeczenie TK z 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK 1986-1995/t1/1987/2.

³⁶ Zob. M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Równouprawnienie kobiet i mężczyzn*, [w:] M. Jabłoński (red.), *op. cit.*, s. 456 i n.

³⁷ H. Pławecka, *Glosa do orzeczenia TK z 24 października 1989 r., K 6/89*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1, s. 118. Na przykład niższy wiek emerytalny dla kobiet zatrudnionych w charakterze nauczycieli akademickich (z wyjątkiem profesorów), poprzez który możliwe jest wcześniejsze wygaśnięcie z nimi stosunku pracy w porównaniu z mężczyznami, co ma charakter restryktywny i dyskryminujący. W ich przypadku różnice biologiczne nie mają istotnego znaczenia dla kontynuowania kariery zawodowej i uzyskiwania wyższych stopni naukowych, co narusza zasadę równouprawnienia kobiet i mężczyzn. Orzeczenie TK z 24 września 1991 r., Kw 5/91, OTK 1986-1995/t3/1991/5.

³⁸ R. Wieruszewski, *Glosa do orzeczenia z 24 IX 1991, K. 5/91*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 4, s. 106–108.

³⁹ *Zielona księga KE na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie z 7 lipca 2010 r.*, SEK (2010)830, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0365:FI-N:PL:PDF, dostęp na dzień 24 lutego 2013 r.

⁴⁰ Postanowienie TK z 15 lipca 2010 r., S 2/10, OTK ZU 2010/6A/65.

⁴¹ *Ibidem*.

też za zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej należy uznać ograniczenie kręgu osób uprawnionych do wcześniejszych emerytur. Dzięki temu bowiem rozłożenie obciążeń związanych z finansowaniem systemu zabezpieczeń społecznych pomiędzy poszczególne grupy zawodowe będzie bardziej równomierne⁴². Praca w szczególnych warunkach powinna być uwzględniana w ramach stosunku pracy poprzez korzystniejsze regulowanie warunków pracy i płacy. Samo świadczenie z ubezpieczenia społecznego (i jego wysokość) powinno być natomiast konsekwencją wysokości uzyskiwanych zarobków w okresie zatrudnienia, czyli wpłacanej do ubezpieczyciela składki⁴³. Należy jednak wskazać, że wprowadzenie odrębnych systemów emerytalnych dla pewnych grup jest aprobowane pod warunkiem, że odrębności nie będą pozbawione racjonalnego uzasadnienia⁴⁴.

6. Uwagi końcowe

Stworzenie efektywnego systemu zabezpieczeń społecznych nie jest zadaniem łatwym. Należy mieć na uwadze, że zwłaszcza w czasach kryzysu gospodarczego mogą pojawić się problemy związane ze zrównoważeniem elementów składających się na system. Dla wzrostu bezrobocia nie bez znaczenia pozostaje m.in. kwestia wysokości składki na ubezpieczenie społeczne pracownika, która jest przecież pokrywana przez pracodawcę i w trudnym ekonomicznie okresie może stanowić dla pracodawcy poważne obciążenie. Dlatego w celu oszczędności zaczynają zatrudniać „na czarno”, a pracownicy, jako podmioty słabsze ekonomicznie, zainteresowane utrzymaniem dotychczasowego poziomu życia, często na takie praktyki muszą się godzić. Rozwiązaniem tego dylematu mogłoby być obniżenie wysokości składki, ale wówczas poważny problem może powstać za kilkanaście lat, kiedy obecni pracownicy osiągną wiek emerytalny, a w systemie nie zostaną zgromadzone wystarczające środki na pokrycie świadczeń umożliwiających życie na godnym poziomie.

Wydaje się, że w stosunkach emerytalnych największą uwagę należy przywiązywać do stabilności prawa regulującego tę materię. Z tego względu przepisy odnoszące się do ubezpieczeń emerytalno-rentowych nie powinny podlegać częstym zmianom⁴⁵, a reformy należy przeprowadzać po szerokich konsultacjach, nie tylko w gronie specjalistów, ale także przy udziale czynnika społecznego. Należy zwłaszcza unikać sytuacji, w których inicjatorem zmian będą lobbyści sektora bankowego czy ubezpieczeniowego, niebezpieczeństwem mogą być również „burze polityczne”, wybory i związana z kampanią wyborczą chęć przypodobania się elektoratowi. Odkładanie na własną emeryturę stanowi jeden z ważniejszych składników zabezpieczeń społecznych. Dlatego też obywatele nie powinni być zaskakiwani reformami prawa, w szczególności dowiadywać się, że wysokość ich świadczenia będzie uzależniona od czynników, które wcześniej nie były brane pod uwagę i których nie sposób było przewidzieć. Takie działania prowadzić mogą nie tylko do wpędzenia wielu osób w stan ubóstwa w okresie starości, ale nawet stać się zarzewiem zamieszek i konfliktów społecznych.

⁴² Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999/5/100.

⁴³ Orzeczenie TK z 23 września 1997 r., K 25/96, OTK ZU 1997/3-4/36.

⁴⁴ Wyrok TK z 21 czerwca 2001 r., SK 6/01, OTK ZU 2001/5/21.

⁴⁵ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 348.

