

Sylwia Stecko¹

Prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego w świetle Konstytucji RP

Słowa kluczowe: pomoc społeczna, zabezpieczenie społeczne, świadczenia z zabezpieczenia społecznego

Keywords: social assistance, social security, social security benefits

Streszczenie

Artykuł obejmuje rozważania dotyczące problematyki związanej z prawem do świadczeń z zabezpieczenia społecznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Celem jego jest wyjaśnienie terminu zabezpieczenie społeczne i wskazanie instytucji prawnych wchodzących w skład zabezpieczenia społecznego, tj. ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej. Na podstawie materiału w nim zgromadzonego można zasadnie przypuszczać, że treścią prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi świadczeń na wypadek niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo, osiągnięcie wieku emerytalnego, pozostawanie bez pracy nie z własnej woli i nie posiadania innych środków utrzymania. Do istoty prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywatela w razie wystąpienia określonych ryzyk ubezpieczeniowych powodujących całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się. W niniejszym artykule analizie poddano również zakres oraz formy realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego.

¹ ORCID ID: 0000-0003-4136-0371, doktor, Zakład Socjologii Organizacji i Zarządzania Instytut Socjologii Wydział Socjologiczno-Historycznym Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: Sylwia.204@wp.pl.

Abstract**The right to social security benefits in the light of
the Constitution of the Republic of Poland**

This article covers considerations related to the right to social security benefits under the Constitution of the Republic of Poland. Its purpose is to clarify the term social security and the indication of legal institutions that are part of social security, social security, social supply and social assistance. It is reasonable to assume that the content of the right to social security benefits is to guarantee every citizen benefits in the event of incapacity for work due to sickness, disability, reaching the retirement age, being out of work not of their own will and not having other means of subsistence. The essence of the right to social security benefits is to protect the citizen in the case of certain insurance risks resulting in the total or partial loss of self-subsistence. This article also analyses the scope and forms of implementation of the constitutional right to social security.

✱

I. Uwagi wprowadzające

Potrzeba stworzenia państwowych form zabezpieczenia społecznego powstała jako skutek rewolucji przemysłowej i wyłonienia się tzw. klasy robotniczej. W społeczeństwie przedindustrialnym problematyka zabezpieczenia społecznego ludności nie była znana. Podstawową formą wsparcia ludzi ubogich była opieka społeczna. Ustawodawstwo z tego zakresu zazwyczaj zobowiązywało gminy i miasta do zapewnienia elementarnej opieki każdemu ze swoich mieszkańców pozbawionemu źródeł utrzymania². Pojęcie „zabezpieczenie społeczne” pojawiło się w języku aktów prawnych i innych aktów urzędowych, a także w nauce prawa na początku XX w. Początkowo przybierało postać opiekuńczą, która nawiązywała do prawa ubogich oraz ubezpieczeniową. Dopiero po II wojnie światowej na popularności zyskała idea zabezpieczenia społecznego, co znalazło odzwierciedlenie w tekstach uchwalanych aktów

² K. Ślebza, *Komentarz do art. 67 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1510.

prawnych³. W pierwszej kolejności wskazać należy na uchwaloną w 1949 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych Powszechną Deklarację Praw Człowieka, której art. 22 stanowi, że każdy człowiek jako członek społeczeństwa ma prawo do zabezpieczenia społecznego, a następnie w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 16 grudnia 1966 r.⁴ czy w Europejskiej Karcie Społecznej sporządzonej w Turynie 18 października 1961 r.⁵

W sprawie ustalenia znaczenia terminu „zabezpieczenie społeczne” Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w swoim orzecznictwie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pojęcie to obejmuje całokształt świadczeń, jakie są przyznawane obywatelowi znajdującemu się w potrzebie ze środków publicznych⁶. W skład tej instytucji wchodzi trzy instytucje prawne: ubezpieczenia społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczna. Przy czym pomoc społeczna ma w odniesieniu do ubezpieczenia czy zaopatrzenia społecznego charakter uzupełniający. Obejmuje te sytuacje, w ramach których nie występuje możliwość wypłaty świadczeń z tytułu ubezpieczeń czy zaopatrzenia. Jest stosowana nie tylko wobec osób, które są niezdolne do samodzielnej egzystencji w przypadkach, w których osoby nie nabyły uprawnień z tytułu ubezpieczeń czy zaopatrzenia, ale również wobec tych, którzy świadczenia otrzymali, ale okazały się niewystarczające ze względu na stan zdrowia danej osoby, wypadki losowe lub inne zdarzenia⁷.

Najważniejszym elementem wskazanego systemu zabezpieczeń społecznych jest ubezpieczenie społeczne. Polega ono na obowiązku opłacania składek, skutkiem czego ubezpieczonemu przysługuje roszczenie o otrzymanie świadczenia, którego wysokość jest ściśle powiązana z długością trwania okresu składkowego⁸.

³ K. Ślęzak, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 2.

⁴ Dz.U. 1977, Nr 38, poz. 169.

⁵ Dz.U. 1999, Nr 8, poz. 67 ze zm., K. Ślęzak, *Komentarz do art. 67...*, s. 1510.

⁶ Wyrok TK z 20 listopada 2001, sygn. akt SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252.

⁷ P. Kuczma, *Prawo do pomocy społecznej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 621.

⁸ P. Kuczma, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 599.

II. Treść prawa do zabezpieczenia społecznego

Termin zabezpieczenie społeczne, wszedł do słownika pojęć języka prawnego z chwilą wejścia w życie Konstytucji z 1997 r.⁹ Prawo do zabezpieczenia społecznego zostało uregulowane w art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Treścią tego prawa jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi świadczeń na wypadek: niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo, osiągnięcie wieku emerytalnego, pozostawanie bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania¹⁰. Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonych ryzyk ubezpieczeniowych powodujących całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się. W art. 67 jest mowa ogólnie o „zabezpieczeniu społecznym”, co – zgodnie z ustabilizowaną terminologią – obejmuje całokształt świadczeń, jakie ze środków publicznych są przyznawane obywatelowi będącemu w potrzebie. Jest to zatem system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny¹¹.

Jak zauważył L. Garlicki, przepis art. 67 Konstytucji RP określa jedynie rodzaj ryzyk socjalnych, natomiast nie precyzuje pojęcia „zabezpieczenie społeczne”¹². Różnice pomiędzy poszczególnymi elementami tego pojęcia określa Trybunał Konstytucyjny w licznych orzecznictwie. W wyroku z 20 listopada 2001 r. sygn. akt SK 15/01 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zabezpieczenie społeczne nie jest tożsame z pomocą społeczną, ponieważ obejmuje także ubezpieczenie oraz zaopatrzenie społeczne w stosunku do których pomoc społeczna ma charakter uzupełniający¹³. Ponadto pomoc społeczną odróżnia od innych form zabezpieczenia społecznego wiele cech takich jak: zakres podmiotowy i przedmiotowy, charakter świadczeń, bowiem w przypadku

⁹ M. Zieleniecki, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII, s. 579.

¹⁰ K. Ślęzak, *Komentarz do art. 67...*, s. 1510.

¹¹ Wyrok TK 31 lipca 2014 r., sygn. akt SK 28/13, wyrok TK z 7 lutego 2006 r. sygn. akt SK 45/4.

¹² L. Garlicki, *Komentarz do art. 67 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, s. 3.

¹³ Wyrok TK z 20 listopada 2001 r. sygn. akt SK 15/01.

pomocy społecznej są bezekwiwalentne, natomiast w przypadku ubezpieczeń społecznych wzajemne¹⁴. Ubezpieczenie społeczne charakteryzują: przymus, powszechność, wzajemność, obowiązek płacenia składek, roszczeniowy charakter świadczeń oraz samofinansowanie się¹⁵.

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 społecznej. 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)¹⁶. Zabezpieczenie społeczne obejmuje całokształt świadczeń, jakie są przyznawane obywatelowi znajdującemu się w potrzebie¹⁷.

Jak zauważył J Jończyk art. 67 ust. 1 Konstytucji „nie wyczerpuje problematyki ryzyka socjalnego jako przedmiotu prawa zabezpieczenia społecznego”. Przesądza natomiast, po pierwsze, że „zabezpieczenie społeczne w razie niezdolności do pracy oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego jest materią konstytucyjną; po drugie, wynika z niego, że osiągnięcie wieku emerytalnego nie jest przypadkiem niezdolności do pracy, a więc że należy oba rodzaje ryzyka traktować rozdzielnie; po trzecie, ogranicza krąg uprawnionych; po czwarte wreszcie, nie wypowiedza się w sprawie konkretnej formy zabezpieczenia społecznego”¹⁸.

Z treści postanowień konstytucyjnych wynika, że adresatem prawa do zabezpieczenia społecznego jest obywatel. Przepis art. 67 Konstytucji 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 prawnej¹⁹.

¹⁴ Wyrok TK z 31 marca 2008 r. sygn. akt P 20/07.

¹⁵ Wyrok TK z 31 lipca 2014 r. sygn. akt Sk 28/13.

¹⁶ P. Kuczma, *Prawo do zabezpieczenia społecznego...*, s. 600.

¹⁷ Wyrok TK z 20 listopada 2001 r., K 15/01, OTK ZU 2001/8/252.

¹⁸ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2006, s. 30.

¹⁹ P. Kuczma, *Prawo do zabezpieczenia społecznego...*, s. 601.

Treść prawa do zabezpieczenia społecznego została określona w sposób pozostawiający znaczną swobodę ustawodawcy, z tym że z jednej strony mamy do czynienia z obowiązkiem zagwarantowania minimum prawa, natomiast z drugiej strony chodzi o realizację prawa do zabezpieczenia społecznego w sposób optymalny²⁰. Trybunał Konstytucyjny w licznych orzecznictwie wypowiedział się, iż ustawa musi zagwarantować świadczenia odpowiadające minimum życiowemu osobom, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb²¹. Ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może zatem nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa. Jeśli chodzi natomiast o kształtowanie prawa do zabezpieczenia społecznego powyżej określonego minimum, to w orzecznictwie stwierdza się, że do ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym, społecznym, gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które będą najlepiej służyły ich realizacji²².

Jak zauważa P. Kuczma obowiązek państwa urzeczywistniania wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze ustawy nie oznacza nałożenia na ustawodawcę obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Państwo powinno podejmować takie działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne do realizacji konstytucyjnych praw socjalnych. Tego typu aktywność musi być racjonalna, tzn. brać pod uwagę istniejące potrzeby obywateli, ale i możliwości ich zaspokojenia. Z tego względu należy uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego, a nawet dostosować zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych²³.

Przepis art. 67 nie przesądza zwłaszcza o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając to ustawodawcy zwykłemu²⁴. W konsekwencji do ustawodawcy należy wybór właściwych w danej sytuacji form zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca może wybrać pomiędzy zapewnie-

²⁰ K. Ślęzak, *Komentarz do art. 67...*, s. 1514.

²¹ Wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt. SK 45/04, OTK-A 2006, Nr 2, poz. 15; wyrok TK z 1 lipca 2013 r., sygn. akt. SK 16/12, OTK-A 2013, Nr 6, poz. 75.

²² K. Ślęzak, *Komentarz do art. 67...*, s. 1514.

²³ P. Kuczma, *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 625.

²⁴ Wyrok TK z 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07.

niem obywatelowi zabezpieczenia społecznego w postaci świadczeń z ubezpieczenia społecznego a zapewnieniem mu świadczeń z pomocy społecznej²⁵.

Swoboda regulacyjna parlamentu w dziedzinie zabezpieczenia społecznego obejmuje, w szczególności, ustalenie poziomu i zakresu tych świadczeń. W tym zakresie ma ona wielokierunkowy charakter, bo obecna Konstytucja ani nie gwarantuje stałego rozwoju systemu świadczeń socjalnych, ani też nie nakłada na ustawodawcę obowiązku maksymalnej rozbudowy tego systemu. Urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego musi się dokonywać w taki sposób, „aby z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczane są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa”²⁶.

W praktyce zakres realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego nie może zatem abstrahować – jak wielokrotnie podkreślał TK – „od sytuacji gospodarczej państwa, relacji liczby osób pracujących do płacących składki, liczby świadczeniobiorców oraz ich zamożności, utrwalonych w danym społeczeństwie schematów zabezpieczania sobie egzystencji w okresie starości lub osłabienia sił witalnych, a także przewidywanych trendów gospodarczych i społecznych, zwłaszcza demograficznych”²⁷. Swoboda regulacyjna parlamentu odnosi się także do ustalania metody finansowania systemu zabezpieczeń społecznych. Konstytucja nie przesądza ani o przyjęciu metody repartycyjnej (wypłacanie rent i emerytur z bieżących dochodów pochodzących ze składek, odpowiednio skorelowanych do poziomu świadczenia i wpłacanej składki), ani kapitałowej (gromadzenie składek i inwestowanie zgromadzonych funduszy w celu pokrycia z zysku narastających zobowiązań emerytalnych) finansowania świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego. Swoboda ta odnosi się wreszcie do reformowania tego systemu, przy czym przeprowadzanie koniecznych modyfikacji systemu zabezpieczeń społecznych (zwłaszcza ubezpieczeń emerytalnych) stanowi wręcz jeden z obowiązków władz publicznych wynikających z art. 67 ust. 1 Konstytucji²⁸.

²⁵ Wyrok TK z 31 lipca 2014 r. sygn. akt SK 28/13.

²⁶ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *Komentarz do art. 67, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 350.

²⁷ Wyrok TK z 19 grudnia 2012 r. sygn. akt K 9/12.

²⁸ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *op.cit.*, s. 350.

W nauce prawa konstytucyjnego prezentowany jest pogląd, że prawa socjalne, w tym prawo do zabezpieczenia społecznego należy zaliczyć do tzw. praw uprawnień, z których wynika możliwość domagania się od podmiotu zobowiązanego określonego zachowania, polegającego na działaniu (świadczeniu) na korzyść uprawnionego. Możliwość realizacji praw socjalnych determinuje ustanowienie określonych norm prawnych, co sprawia, że bez odpowiedniej regulacji prawnej, jednostka nie jest w stanie zrealizować swojego prawa²⁹.

Trybunał Konstytucyjny prezentuje jednolite stanowisko co do charakteru tego prawa. Przede wszystkim podkreśla, że prawo do zabezpieczenia społecznego wyrażone w art. 67 Konstytucji RP jest w pełni egzekwowalnym prawem podmiotowym, co wynika wprost z art. 81 Konstytucji RP³⁰. Możliwość jego dochodzenia nie ogranicza przy tym art. 81 Konstytucji chociaż zgodnie z art. 67 ust. 1 zd. drugie, zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Odesłanie do ustawy przy jednoczesnym niedookreśleniu treści prawa do zabezpieczenia społecznego powoduje, że zakres roszczeń wynikających z tak ukształtowanego prawa jest ograniczony, gdyż nie obejmuje możliwości żądania ukształtowania tego prawa w określony sposób. Prawo do zabezpieczenia społecznego w art. 67 Konstytucji zostało powiązane z wystąpieniem trojkiego rodzaju okoliczności: niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo, po osiągnięciu wieku emerytalnego, jak również pozostawania bez pracy nie z własnej woli i bez innych środków utrzymania. W razie zaistnienia innych okoliczności, które nie mieszczą się w dyspozycji art. 67, Konstytucja nie daje obywatelowi prawa do formułowania roszczeń na podstawie tego przepisu³¹.

Ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji nie odnoszą się do prawa do zabezpieczenia społecznego. Przepis art. 67 Konstytucji może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej tylko w sytuacji, w której: 1) istnieje prawna pozycja jednostki ukształtowana określonym prawem socjalnym, 2) jednostka znajduje się

²⁹ K. Ślęzak, *Komentarz do art. 67...*, s. 1516.

³⁰ Wyrok TK z 8 maja 2000 r. sygn. akt SK 22/99, wyrok TK z 7 września 2004 r. sygn. akt SK 30/03.

³¹ K. Prokop, *Ubezpieczenia społeczne a konstytucyjna idea sprawiedliwości społecznej*, [w:] *Prawo ubezpieczeń społecznych. Wybrane problemy*, red. M. Czuryk, K. Naumowicz, Olsztyn 2016, s. 12.

w sytuacji wyjątkowej związanej z całkowitym brakiem jakiegokolwiek formy zabezpieczenia społecznego, 3) państwo ma obowiązek realizacji form i metod zabezpieczenia społecznego, których zakres możliwy jest do skonkretyzowania, 4) podjęcie działań przez państwo (w szczególności przez ustawodawcę) może usunąć bądź złagodzić sytuację, w jakiej znalazła się jednostka, 5) państwo (prawodawca) w sposób nieusprawiedliwiony nie podejmuje działań zmierzających do realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego; 6) niewykonanie obowiązku przez państwo (prawodawcę) jest jedyną przyczyną naruszenia normy konstytucyjnej³².

Pojęcie zabezpieczenia społecznego na tle art. 67 Konstytucji RP oznacza ogół świadczeń, jakie przyznawane są obywatelowi znajdującemu się w potrzebie. Nawiązując do ustaleń doktryny, można wyróżnić trzy formy zabezpieczenia społecznego: ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne oraz pomoc społeczną. Mogą również istnieć inne formy realizacji zabezpieczenia społecznego. Z treści art. 67 Konstytucji RP nie da się wyprowadzić żadnego konkretnego modelu systemu zabezpieczenia społecznego, w związku z czym należy uznać, że ustawodawca dysponuje w tym względzie znaczną swobodą³³.

Ubezpieczenia społeczne są formą zabezpieczenia społecznego, która oparta jest na zasadach przymusu, powszechności, wzajemności, na obowiązku płacenia składek oraz na roszczeniowym charakterze świadczeń³⁴.

Ubezpieczenie jest to instytucja zapewniająca pokrycie potrzeb majątkowych wywołanych zdarzeniem losowym, które odznacza się pewną prawidłowością, przez rozciągnięcie ciężaru pokrycia owych potrzeb na wiele osób, również narażonych na wystąpienie takiego zdarzenia. Instytucja ubezpieczenia społecznego pozwala na wypłacenie osobom poszkodowanym, chorym lub starszym specjalnego świadczenia. Do najważniejszych rodzajów ubezpieczeń społecznych należą ubezpieczenia emerytalne, ubezpieczenia rentowe, ubezpieczenia chorobowe oraz ubezpieczenia wypadkowe.

Drugą obok ubezpieczenia społecznego, formą realizacji zabezpieczenia społecznego jest zaopatrzenie społeczne. Jest to forma pośrednia między ubezpieczeniem społecznym a pomocą społeczną. Zaopatrzenie społeczne wypłacane jest na ogół z funduszy publicznych. Zaopatrzenie społeczne wyróżnia

³² K. Ślęzak, *Prawo do zabezpieczenia społecznego...*, s. 146.

³³ Wyrok TK z 6 lutego 2002, sygn. akt SK 11/01, OTK ZU 2002 nr 1, poz. 2.

³⁴ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *op.cit.*, s. 369.

również to, że przyjmuje postać prawa podmiotowego jednostki, zaś państwo gwarantuje wypłatę świadczeń na minimalnym poziomie.

Do podstawowych form realizacji zabezpieczenia społecznego należy również pomoc społeczna. Jej celem jest zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych poszczególnych osób i rodzin, stosownie do indywidualnej sytuacji³⁵. Do charakterystycznych cech pomocy społecznej należy przede wszystkim powszechność. Obejmuje ona całą ludność bez względu na pozostawanie przez jednostkę w ramach stosunku pracy. Wiodącą cechą pomocy społecznej jest jej subsydiarny charakter. Świadczenia gwarantowane są wówczas, gdy jednostka nie jest w stanie sama sobie pomóc, wykorzystując własne możliwości i uprawnienia, jak również gdy nie jest możliwe uzyskanie odpowiedniego poziomu ochrony z innych systemów zabezpieczenia społecznego. Świadczenia są zindywidualizowane i dopasowywane do konkretnej potrzeby (zazwyczaj realizowane na minimalnym poziomie – minimum socjalnego). Nie jest także istotne, czy ubiegający się o pomoc posiadał w przeszłości jakiekolwiek zasługi lub też czy kiedykolwiek objęty był inną formą zabezpieczenia społecznego. Pomoc społeczna obejmuje z założenia całą ludność danego kraju³⁶.

III. Ograniczenia prawa do zabezpieczenia społecznego

Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych jak i prywatnych. Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw. Trybunał Konstytucyjny sprecyzował bliżej zakres sytuacji prawnych objętych ochroną, w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r.³⁷ Stwierdził wówczas, że „zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia,

³⁵ G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, Warszawa 2013, s. 21.

³⁶ K. Ślęzak, *Prawo do zabezpieczenia...*, s. 21.

³⁷ Sygn. akt K. 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 93 i nast.

jak i prawa nabyte in abstracto zgodnie z ustawą, przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Gdy idzie o ekspektatywy praw to Trybunał Konstytucyjny – mimo wszystkich trudności jakie tutaj powstają – stanął na stanowisku objęcia ochroną ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy. Dalej idące stanowisko utrudnić mogłoby zasadniczą reformę polskiego systemu ubezpieczeń społecznych stosownie do nowych zasad społeczno-gospodarczego ustroju państwa” (OTK w 1992 r., cz. I, s. 128). Zasada, że w prawie ubezpieczeń społecznych ochronie podlegają wyłącznie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, została potwierdzona w orzecznictwie Trybunału po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.³⁸

Ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna³⁹. Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chodzi tutaj o „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji. Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły”⁴⁰. Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien umożliwić zainteresowanym dostosowanie się do nowej sytuacji, w szczególności poprzez wprowadzenie odpowiedniego *vacatio legis*.

Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne⁴¹.

³⁸ Wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98, OTK ZU Nr 7/1997, poz. 114, s. 627–628.

³⁹ Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r. sygn. akt K 5/99.

⁴⁰ Wyrok TK z 29 stycznia 1992 r. sygn. akt K 15/91.

⁴¹ Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r. sygn. akt K 5/99.

Należy stwierdzić, że ograniczenia przedmiotowego prawa do zabezpieczenia społecznego nie są dopuszczalne wówczas, gdy dochodzi do naruszenia minimalnego zakresu zabezpieczenia społecznego w zakresie ochrony poszczególnych ryzyk socjalnych. Stanowisko to potwierdza również Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że ustawa nie może określając zakres konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego naruszyć istoty tego prawa⁴². W istocie jest to zatem minimalny zakres tego prawa, który ustawodawca powinien zagwarantować⁴³.

Prawo do zabezpieczenia społecznego powinno być realizowane w sposób optymalny, co oznacza, że możliwe odstępstwa od tego nakazu muszą być rozpatrywane przez pryzmat innych wartości konstytucyjnych bądź zasad. Dotyczy to zwłaszcza oceny możliwości zaspokajania potrzeb obywateli, która musi być dokonywana przez pryzmat innych wartości konstytucyjnych podlegających ochronie, takich jak np. równowaga finansów publicznych⁴⁴ czy też zasad, np. zasady zaufania do państwa i prawa, ochrony praw nabytych. Regulując prawo podmiotowe do zabezpieczenia społecznego ustawodawca nie może również abstrahować od założeń obowiązującego systemu zabezpieczenia społecznego, którymi związał się w ramach przyznanej mu swobody legislacyjnej, a tym bardziej naruszyć istoty tego prawa⁴⁵. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. wprowadziła dalsze istotne zmiany w regulacji praw socjalnych. Obowiązująca ustawa zasadnicza nie zawiera przepisu nakazującego rozwój prawa do ubezpieczenia społecznego. Artykuł 67 ust. 1 zd. 1 gwarantuje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zgodnie z art. 67 ust. 1 zd. 2 prawodawca konstytucyjny pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. Regulacja konstytucyjna akcentuje w ten sposób jeszcze wyraźniej szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakre-

⁴² Wyroki TK: z 31 lipca 2014 r. sygn. akt SK 28/13, OTK 2014, Nr 7, poz. 81; z 27 stycznia 2003 r. sygn. akt SK 27/02, OTK-A 2003, Nr 1, poz. 2; z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03, OTK-A 2004, Nr 8, poz. 82; z 8 czerwca 2010 r., sygn. akt. SK 37/09, OTK-A 2010, Nr 5, poz. 48.

⁴³ Wyrok TK z 17 czerwca 2014 r., P 6/12, OTK-A 2014, Nr 6, poz. 62.

⁴⁴ Wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99, OTK 2000, Nr 4, poz. 107; wyrok TK z 7 września 2004 r., SK 30/03, OTK-A 2004, Nr 8, poz. 82.

⁴⁵ K. Ślęzak, *Prawo do zabezpieczenia społecznego...*, s. 146.

się urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość⁴⁶.

IV. Uwagi końcowe

Konstytucja gwarantuje obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Przepis art. 67 Konstytucji RP z jednej strony ustanawia obywatelskie prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, z drugiej strony nakłada na państwo obowiązek tworzenia takich rozwiązań ustawowych, które zapewniają pełną realizację konstytucyjnych praw obywatelskich. Szczegółów dotyczących zakresu i form ustalania prawa do zabezpieczenia społecznego nie określa Konstytucja, lecz odsyła w tym względzie do postanowień ustawy. Zapewnienie zabezpieczenia społecznego stanowi zatem zadanie władz państwowych. Przepis art. 67 Konstytucji RP stanowi wzorzec konstytucyjny określający w sposób ogólny ramy zabezpieczenia społecznego, kierunki polityki państwa i jest adresowany głównie do organów prawodawczych. Przepisy Konstytucji RP i stosownych ustaw w szerokim zakresie gwarantują bezpieczeństwo socjalne jednostki, realizując w złożony sposób prawo do zabezpieczenia społecznego. Przybiera ono postać różnego rodzaju form ubezpieczeń społecznych, świadczeń z tytułu pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych i innych form wspierania przez państwo jednostek (lub rodzin) znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Należy podkreślić, że pomoc udzielana przez władze publiczne nie może przybierać cech paternalizmu ani wyłączenia jednostek z troski o własny byt. Zabezpieczenie społeczne ma sens tylko i wyłącznie wówczas, jeżeli nada mu się charakter subsydiarny.

Podkreślić należy, że działania podejmowane przez ustawodawcę powinny iść w kierunku zaspokajania potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytu-

⁴⁶ Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r. sygn. akt K 5/99.

acji życiowej. Taka postawa winna wynikać z potrzeby troski władz państwowych o dobro obywateli i zagwarantowania im możliwości życia w warunkach odpowiadających godności człowieka.

Wprowadzenie systemu zabezpieczenia społecznego, który realizowałby założone cele jest procesem bardzo trudnym, zwłaszcza w czasach kryzysu gospodarczego. Wysokość przyznawanych świadczeń nie może być uzależniona od wystąpienia przesłanek, których obywatele nie mogli wcześniej przewidzieć, lub które nie były wcześniej brane pod uwagę. Reformy, które będą wprowadzały takie ograniczenia zamiast pomóc obywatelom, mogą przyczynić się do wzrostu ubóstwa.

Literatura

- Garlicki L., Jarosz-Żukowska S., *Komentarz do art. 67, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 67 Konstytucji RP, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2016.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2006.
- Kuczma P., *Prawo do pomocy społecznej, [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Kuczma P., *Prawo do zabezpieczenia społecznego [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Prokop K., *Ubezpieczenia społeczne a konstytucyjna idea sprawiedliwości społecznej, [w:] Prawo ubezpieczeń społecznych. Wybrane problemy*, red. M. Czuryk, K. Naumowicz, Olsztyn 2016.
- Szpor G., *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego [w:] System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, Warszawa 2013.
- Ślebzak K., *Komentarz do art. 67 Konstytucji RP, [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Ślebzak K., *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.
- Zieleniecki M., *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII.