

Katarzyna Łobos¹

Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, zabezpieczenie społeczne, ochrona konstytucyjna, ubezpieczenia społeczne, wiek emerytalny, zasady konstytucyjne, Trybunał Konstytucyjny.

Keywords: The Constitution of the Republic of Poland, social security, constitutional protection, social insurance, retirement age, constitutional principles, the Constitutional Tribunal.

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego opracowania uczyniono kwestię związaną z konstytucyjnym prawem obywateli do zabezpieczenia społecznego w razie osiągnięcia wieku emerytalnego. Autorka wskazuje jakie zasady konstytucyjne gwarantują ochronę świadczeń emerytalno-rentowych, jak również podaje przykłady wypowiedzi Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, którzy w swych wyrokach odnosili się do problematyki związanej z zabezpieczeniem społecznym. W niniejszym opracowaniu podano również, jaki zakres swobody w kwestii zabezpieczenia społecznego Konstytucja przyznaje ustawodawcy oraz w jakich granicach ustawodawca może działać w zakresie wyboru rozwiązań służących realizacji tego prawa.

Summary

The constitutional right to social security

The subject of this article is the issue of the constitutional right of citizens to social security when reaching the retirement age. The author points out the constitutional principles

¹ Autorka jest doktorantką na Wydziale Prawa Uniwersytetu Humanistycznospołecznego SWPS w Warszawie. E-mail: katarzyna.lobos@tlen.pl.

which guarantee the protection of pension benefits and gives examples of statements of the Supreme Court and the Constitutional Tribunal with respect to the issue of social security schemes in their judgments. This article also discusses the scope of freedom which the Constitution grants to a legislator and the boundaries within which a legislator may act as far as the selection of solutions for the implementation of this right is concerned.

✱

I.

Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia emerytalno-rentowego realizowane jest w ramach systemu ubezpieczeń społecznych i prawo to podlega ścisłej ochronie konstytucyjnej. Jak wskazuje się w doktrynie prawa, ubezpieczenia społeczne są formą zabezpieczenia społecznego, która oparta jest na zasadach przymusu, powszechności, wzajemności, na obowiązku płacenia składek oraz na roszczeniowym charakterze świadczeń².

Jak zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny prawa do świadczeń emerytalno-rentowych gwarantują minimum bezpieczeństwa socjalnego świadczeniobiorcom, które połączone jest z osobistym wkładem ubezpieczonych w powstanie funduszy ubezpieczeniowych³. Ochrona tych praw, zgodnie z wyrokiem TK, pozostaje w ścisłym związku z zasadą wzajemności świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Ubezpieczony bierze bowiem udział w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego, z którego wypłacane są świadczenia⁴.

Wiadomym jest, iż podstawowym warunkiem nabycia praw do świadczeń należnych z ubezpieczenia społecznego jest odpowiedni staż pracy, co wiąże się z opłacaniem składek przekazywanych na fundusz ubezpieczeniowy. Związek pomiędzy wkładem pracownika w postaci wykonywanej przez niego pracy, a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych stanowi podstawową materialną przesłankę prawa do świadczeń i jednocześnie główny argument na rzecz ochrony tych praw.

² Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99.

³ Wyrok TK z 11 lutego 1992 r., K. 14/91.

⁴ Wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., K 18/99.

Konstytucyjne podstawy prawa do emerytury, wprost wynikają z treści art. 67 ust. 1 Konstytucji i przewidują ochronę przed skutkami ziszczenia się tzw. socjalnych ryzyk w dziedzinie emerytalnej. Istotną rolę w kwestii ochrony prawa emerytalnego zawierają również przepisy konstytucyjne, mające wartość uniwersalną, gdyż dotyczą najważniejszych obszarów życia społeczno-gospodarczego. W pierwszym rzędzie wskazać tutaj należy zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającą zasady sprawiedliwości społecznej, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz równości, tj. art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W zasadzie demokratycznego państwa prawnego została przez ustawodawcę wyrażona wola, aby państwo było rządzone prawem, by prawo stało ponad państwem, było wytyczną działania dla niego i dla społeczeństwa. Konstytucja stwierdza, że ma to być demokratyczne państwo prawne, a więc ma ono zabezpieczać wpływ obywateli na władzę publiczną i ich udział w podejmowaniu decyzji państwowych. Wynika stąd także zasada poszanowania wolności i praw jednostki, jak również mają być zabezpieczone nie tylko prawa większości, ale także winien być uznawany głos i wola mniejszości społeczeństwa⁵.

II.

Prawo obywateli do zabezpieczenia społecznego w razie osiągnięcia wieku emerytalnego jest wyrażone w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Artykuł ten 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”. Warto wskazać, że sam termin „zabezpieczenie społeczne” wszedł do słownika pojęć języka prawnego z chwilą wejścia w życie konstytucji z 1997 r.⁶

Sama Konstytucja nie definiuje prawa do zabezpieczenia społecznego, jednakże prawo to jest jednomyślnie rozumiane zarówno w nauce prawa,

⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 13.

⁶ M. Zieleniecki, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII, s. 579.

jak również w orzecznictwie TK i SN⁷. W orzecznictwie TK „zabezpieczenie społeczne” jest pojmowane jako całokształt świadczeń przyznawanych obywatelowi będącemu w potrzebie, ze środków publicznych⁸. Konstytucja RP nie określa zakresu, jak również formy zabezpieczenia społecznego, tę kwestię określają ustawy.

Zgodnie z orzecznictwem TK z treści art. 67 ust. 1 Konstytucji RP nie można wyprowadzić zarówno wzorca systemu emerytalnego, jak również szczegółowych rozwiązań, ani też prawa do jakiegokolwiek świadczenia. Przy realizacji prawa, które wyraża art. 67 ust. 1 Konstytucji RP ustawodawca ma więc dużą swobodę, której granice wyznacza zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego⁹. Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego nie może jednak nigdy znaleźć się poniżej minimum, które wyznacza istota danego prawa. Wskazać tutaj należy również, iż zwiększenie lub też ograniczenie wydatków na realizację praw socjalnych, powinno odbywać się w zgodzie z regułami, które określa Konstytucja RP z tym zastrzeżeniem, że ustawa musi gwarantować świadczenia, odpowiadające co najmniej minimum, określone jako zabezpieczenie podstawowych potrzeb. Istotnym jest więc to, iż ustawodawca stojąc przed wyborem różnych wartości, może opowiedzieć się na rzecz tych, które uzna za cenniejsze, a zakres ochrony konstytucyjnej powinien dotyczyć „minimalnego standardu wymagań”, które ustawodawca musi uwzględnić¹⁰.

Z powyższego więc jednoznacznie wynika, iż najważniejszym konstytucyjnym celem praw do zabezpieczenia społecznego, po osiągnięciu wieku emerytalnego, jest stworzenie gwarancji do godnego poziomu życia w warunkach obniżonej już zdolności do zarobkowania, która to wynika z podeszłego wieku. W tym miejscu warto zaznaczyć, iż emerytura z założenia jest świadczeniem, którego zadaniem jest zastąpienie, a nie uzupełnienie zarobków, w związku z tym oczywistym jest, iż istota konstytucyjnego prawa

⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 345.

⁸ B. Wagner, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP*, [w:] *Jedność w różnorodności studia z zakresu prawa pracy. Zabezpieczenia społeczne i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, red. A. Patulski, K. Walczak, Warszawa 2009, s. 345.

⁹ Wyrok TK z 13 listopada 2012 r., K. 2/2012.

¹⁰ Wyrok SO z 25 października 2013 r., VI U 447/13.

do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, polega na zagwarantowaniu przez państwo minimalnego poziomu świadczeń osobom, które osiągnęły wiek emerytalny i w związku z osiągnięciem tego wieku, zaprzestały aktywności zawodowej.

Konkludując powyższe ustawodawca ma obowiązek zagwarantowania minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, przy poszanowaniu zasad i norm konstytucyjnych wyznaczających granice jego swobody we wprowadzaniu zmian do systemu prawnego, w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych, a także wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*¹¹.

Obowiązująca obecnie Konstytucja RP inaczej niż przepisy konstytucyjne z 1952 r. nie zawiera przepisu, który nakazywałby rozwój prawa do ubezpieczenia społecznego, co jak wskazano powyżej powoduje szerokie możliwości dokonywania zmian przez ustawodawcę. W obecnej Konstytucji ważną wartością stała się kwestia zachowania równowagi finansów publicznych (art. 216 i art. 220 ust. 1 Konstytucji). Powyższe wiąże się z tym, iż jakiegokolwiek zwiększenie, bądź też ograniczenie wydatków na realizację praw socjalnych ma odbywać się w zgodzie z regułami, które określa Konstytucja RP z takim zastrzeżeniem, że ustawa musi gwarantować świadczenia odpowiadające minimum, którym jest zabezpieczenie podstawowych potrzeb¹².

Zapewnienie równowagi finansów publicznych jest konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów państwowych, ale obowiązek ten w szczególności spoczywa na parlamencie (jako organie odpowiedzialnym za nadanie budżetowi ostatecznego kształtu normatywnego). Stan względnego zrównoważenia gospodarki finansowej w państwie tworzy odpowiednie warunki dla rozwoju gospodarczego i powinien być traktowany jako istotny element zasady racjonalnego prowadzenia gospodarki finansowej państwa¹³.

W niniejszej kwestii istotnym jest więc to, że poziom świadczeń pochodzących z ubezpieczeń społecznych jest uzależniony od dostępnych środków finansowych. Wobec tego państwo powinno podejmować działania, których

¹¹ Wyrok SN – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 4 czerwca 2008 r., II UK 12/2008.

¹² Wyrok TK z 4 grudnia 2000 r., K. 9/00.

¹³ Z. Ofiarski, *Komentarz do art. 216, [w:] Konstytucja RP, Tom II, Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1470.

celem jest zapewnienie środków finansowych niezbędnych do realizacji konstytucyjnych praw socjalnych. Podejmując tego rodzaju działania państwo musi przede wszystkim uwzględnić sytuację gospodarczą kraju, jak również starać się zapewnić warunki rozwoju gospodarczego. Działania podejmowane przez państwo, w celu zapewnienia środków finansowych z przeznaczeniem na ubezpieczenia społeczne, mają w związku z tym swoje granice. Ubezpieczony musi liczyć się z tym, iż w sytuacji gdy pojawi się recesja gospodarcza, bądź też niekorzystne trendy demograficzne i w sytuacji gdy spadną wpływy ze składek ubezpieczeniowych, państwo może zostać zmuszone do zmiany obowiązujących regulacji prawnych na niekorzyść ubezpieczonych, i w ten sposób dostosować zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych¹⁴.

Reasumując powyższe stwierdzić należy, iż w kształtowaniu rozwiązań prawnych w sferze ubezpieczeń społecznych, ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody, która jednak nie może oznaczać dowolności w stanowieniu prawa. Ustawodawca jest bowiem zawsze związany zasadami Konstytucji RP.

III.

Istotną rolę dla ochrony praw emerytalno-rentowych odgrywa zasada wzajemności. Świadczenia emerytalno-rentowe są, jak wspomniano wyżej, nabywane przez ubezpieczonego w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Warunkiem nabycia praw do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest odpowiedni staż pracy, z czym wiąże się opłacanie składek przekazywanych na fundusz ubezpieczeniowy. Opłacając składki ubezpieczony uzyskuje zatem ochronę ubezpieczeniową przed skutkami ryzyka emerytalnego.

Powyższa zasada wzajemności oznacza, iż kształtując zakres prawa do emerytury ustawodawca ma obowiązek uwzględnić wynikający z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słuszných, sprawiedliwych proporcji między wielkością emerytury, która z samej swojej nazwy jest świadczeniem zasłużonym a rozmiarami zasługi, które są wyznaczone przede wszystkim

¹⁴ Wyrok TK z 24 kwietnia 2006 r., P. 9/05.

przez długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do emerytury oraz dochody osiągnięte w ramach tej aktywności¹⁵. W tym miejscu wskazać należy, iż zasada wzajemności nie oznacza, że przyznane świadczenia emerytalno-rentowe są proporcjonalne do wysokości dochodów z całego okresu zatrudnienia. Jest tak dlatego, iż system ubezpieczeń społecznych, oparty jest nie tylko na zasadzie wzajemności składki i świadczeń, ale również oparty jest na zasadzie solidarności międzypokoleniowej¹⁶, a także powszechności i względnej jednolitości kryteriów dotyczących przyznawania świadczeń i określania ich wysokości¹⁷.

Warto wskazać, że koncepcja dotycząca wzajemności ubezpieczeniowej nie wiąże ściśle prawa do świadczeń z faktem opłacania składek, jak również nie uzależnia rozmiaru przyszłego świadczenia od sumy wcześniej wpłaconych składek. Wprawdzie świadczenie przysługuje z uwagi na opłacanie składek, ale tej zależności nie można traktować jak zobowiązania wzajemnego, w którym spełnienie jednego świadczenia warunkuje wprost spełnienie świadczenia będącego jego odpowiednikiem, tj. nie można traktować tego jako ekwiwalentności świadczeń¹⁸.

Można więc w pełni uznać, iż opłacanie składek warunkuje nabycie prawa do emerytury bądź też renty, jak również ma istotny wpływ na rozmiar tych świadczeń, jednakże zasada wzajemności zarówno składki jak i świadczenia nie jest stanowczo przestrzegana z uwagi na to, iż składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, ale jest ustalana na przeciętnym poziomie, który zapewnia względną równowagę, obejmując wszystkich ubezpieczonych. Przy ustalaniu prawa do świadczeń lub wysokości do świadczeń, w zakresie który jest określony w ustawie, uwzględniane są również okresy nieskładkowe, niezwiązane z wykonywaniem działalności zawodowej i obowiązkiem opłacania składki, jest również przewidziana górna granica świadczenia, które można otrzymać¹⁹.

W obszarze ubezpieczeń społecznych również szczególną rolę odgrywa zasada zaufania do państwa i prawa przez nie stanowionego. Zgodnie z tą zasa-

¹⁵ Wyrok TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99.

¹⁶ Wyrok TK z 24 października 2005 r., P. 13/04.

¹⁷ Wyrok TK z 8 września 2005 r., P. 17/04.

¹⁸ K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 126.

¹⁹ Wyrok TK z 30 maja 2000 r., K. 37/98.

dą nie można stanowić norm prawnych, które nakazywałyby obciążenie obywateli bez jednoczesnego wprowadzania zasad postępowania, które byłyby odpowiednio jasne i umożliwiały dochodzenie przez obywateli swoich praw²⁰.

Istotą powyższej zasady jest więc zakaz tworzenia przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź też nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic albo ustalonych reguł postępowania²¹. Warto tym miejscu zgodzić się ze stwierdzeniem TK, który ujął zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jako zasadę, która opiera się na pewności prawa, tj. takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o znajomość przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą za sobą pociągnąć. Bezpieczeństwo prawne obywateli, które jest związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, jak również przewidywania działań własnych²².

Jak wspomniano wyżej zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa odgrywa ważną rolę w ubezpieczeniach społecznych, w tym w ubezpieczeniach emerytalno-rentowych. Jest tak dlatego, że stosunek ubezpieczeniowy opiera się przede wszystkim na zasadzie zaufania, która wiąże się z tym, iż ubezpieczony ma świadomość, że po spełnieniu określonych warunków i po upływie określonego czasu otrzyma określone świadczenie. Istotnym jest to, że poziom świadczeń z ubezpieczeń społecznych jest uzależniony od dostępnych środków finansowych. Działania państwa podejmowane w celu zapewnienia środków na ubezpieczenia społeczne, mają swoje granice w pełni uzależnione od sytuacji gospodarczej Państwa i jego warunków do rozwoju gospodarczego.

IV.

Zasada ochrony praw nabytych nie jest wprost wyrażona w Konstytucji RP. Do porządku prawnego zasada ta została wprowadzona na skutek stano-

²⁰ Orzeczenie TK z 8 grudnia 1992 r., K 3/92.

²¹ Wyrok TK z 3 grudnia 1996 r., K 25/95.

²² Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P. 3/00.

wiska nauki prawa, jak również orzecznictwa TK, który wskazywał na ścisły związek tej zasady z zasadą demokratycznego państwa prawnego, w tym głównie z zasadą zaufania obywateli do państwa²³. Istotę zasady zaufania obywateli do państwa, zwaną także zasadą lojalności, można przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, lub nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania²⁴. W tym miejscu warto również przytoczyć stwierdzenie TK, mającego w badaniu zasad ochrony praw nabytych bardzo bogate orzecznictwo, iż „zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prawnym występującym w obrocie prawnym”²⁵.

Powyższa konstytucyjna zasada nie wyklucza stanowienia regulacji, które mogą znosić lub ograniczać prawa podmiotowe, jednakże prawodawca cofając bądź też ograniczając te prawa musi spełniać pewne określone warunki. Dotyczą one przede wszystkim kwestii związanych z przestrzeganiem wartości konstytucyjnych, zwłaszcza przy próbie ograniczania przez prawodawcę praw podmiotowych, podjęcia przez prawodawcę wszelkich działań mających na celu zapewnienie jednostce odpowiednich warunków sprzyjających przystosowaniu się do nowego prawa, jak również podjęcia przez prawodawcę próby przyznania wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, pierwszeństwa przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych²⁶. Podkreślenia wymaga fakt, iż wszelkie ograniczenia i modyfikacje tych praw mogą wynikać z niezbędnej konieczności zmian w prawie emerytalno-rentowym, które przede wszystkim wynikać mogą z kryzysu gospodarczego, jak również ze złego stanu finansów publicznych²⁷.

W prawie emerytalno-rentowym zasadą ochrony praw nabytych są objęte prawa nabyte *in concreto* – w drodze skonkretyzowanych decyzji, jak również prawa nabyte *in abstracto* – na mocy ustawy. Ochrona tych praw obejmuje również prawa podmiotowe, które są w pełni ukształtowane, jak również

²³ K. Antonów, op.cit., s. 66.

²⁴ Wyrok TK 3 grudnia 1996 r., K 25/95.

²⁵ Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99.

²⁶ Wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., K 18/99.

²⁷ Wyrok TK z 17 lipca 1996 r., K 8/96.

prawa tymczasowe (ekspektatywy, inaczej oczekiwania prawne), o ile są one maksymalnie ukształtowane, tj. spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy²⁸. Wartym podkreślenia jest to, iż ekspektatywy poprzedzają, przygotowują oraz zabezpieczają nabycie prawa podmiotowego, które umożliwi zaspokojenie określonych potrzeb. Główna rola ekspektatyw jest tym ważniejsza, że dłuższy jest okres nabywania prawa podmiotowego, dlatego też kwestia ochrony tych praw jest tak istotna w odniesieniu do prawa do świadczeń długoterminowych, a mianowicie emerytur i rent.

Istotnym zapewne jest to, iż brak poczucia gwarancji otrzymania świadczeń, które są nabywane w długich okresach czasu, nie sprzyja budowaniu stabilności prawa ubezpieczeń społecznych, co wiąże się z niemożnością ukształtowania racjonalnych oczekiwań wśród ubezpieczonych w czasie ich aktywności zawodowej²⁹. Właściwym w tym miejscu jest przytoczenie stwierdzenia Trybunału, który wskazał, iż uzasadniona jest ochrona ekspektatyw praw, które są nabywane w następstwie świadczeń sukcesywnie spełnianych przez osoby nabywające prawo np. składek³⁰. Ochrona maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw praw obejmuje sytuacje prawne, w których spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe dotyczące nabycia prawa pod rządami danej ustawy bez względu na to, jakie zmiany prawne nastąpią w późniejszym okresie czasu. W sferze praw emerytalno-rentowych są to przede wszystkim przesłanki upływu wymaganego przez prawo okresu składkowego lub nieskładkowego, stażu pracy lub też osiągnięcia wieku emerytalnego³¹.

V.

Obok zasady ochrony praw nabytych fundamentalną zasadą konstytucyjną jest zasada równości wobec prawa wyrażona w art. 32 Konstytucji RP. Równość należy traktować jako zasadę konstytucyjną i to na poziomie ogólnych zasad

²⁸ Wyroki TK z: 11 lutego 1992 r., K 14/91, 23 listopada 1998 r., SK 7/98.

²⁹ M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 131.

³⁰ Wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., K 4/99.

³¹ Wyrok TK z 16 marca 2010 r., K 17/09.

porządku konstytucyjnego. Innymi słowy, równość stanowi jeden z podstawowych elementów systemu wartości, który wynika zarówno z całokształtu unormowania konstytucyjnego, jak również z całokształtu postanowień zawartych w rozdziale II Konstytucji RP. Gdy mowa o całokształcie unormowania konstytucyjnego, to równość trzeba rozważać w bezpośrednim powiązaniu z zasadami sprawiedliwości społecznej, o których mowa w art. 2. Tak rozumiana zasada równości pozostaje w ścisłym związku z istnieniem i urzeczywistnieniem innych podstawowych zasad ustrojowych, w szczególności zasady państwa demokratycznego, zasady państwa prawnego i zasady państwa socjalnego³². Co ważne, równość stanowi także jedną z zasad systemu wolności i praw, a więc jedną z trzech idei przewodnich rozdziału II Konstytucji RP³³.

Najpełniej na temat zasady równości wypowiedział się TK, który stanął na stanowisku, że „zasada równości wobec prawa (równości w prawie) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (...). Równość oznacza także akceptację różnego potraktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod innym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem. W ocenie Trybunału, różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być uzasadnione, to jest musi być oparte na uznanych kategoriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ona uznanie tej, a nie innej cechy za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii)”³⁴.

Istotnym jest, jak podkreślał wielokrotnie w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny, że wszelkie odstępstwa od zasady równego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć przede wszystkim podstawę w przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć: „po pierwsze charakter

³² L. Garlicki, *komentarz do art. 30, uwaga 13*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

³³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 92.

³⁴ Wyrok TK z 9 marca 1988 r., U 7/87.

relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów (...) oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony (...); po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, nierównego potraktowania podmiotów podobnych; po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...), jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej, w znacznym stopniu nakładają się na siebie³⁵.

Powyższe prowadzi do wniosku, iż konstytucyjnej zasady równości nie można ujmować tylko jako zasady ustroju, która tworzy określone refleksy dla sytuacji prawnej jednostki. Uzasadnione wydaje się ujmowanie jej w kategoriach prawa podmiotowego, bo jedynie tą drogą możliwe staje się podkreślenie jej „obronnego” charakteru i ułatwienie jednostce przeciwstawienia się naruszeniom równości nie tylko przez organy stosujące prawo, ale i przez ustawodawcę³⁶.

Poruszając kwestię równości w konstytucyjnym aspekcie prawa do zabezpieczenia społecznego nie można pominąć problemu dotyczącego równouprawnienia płci (art. 33 Konstytucji). Konstytucja RP podkreśla z całą stanowczością, że w Polsce kobieta i mężczyzna „mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym”. To zrównanie w sensie formalnym, a więc prawnym, powinno znaleźć pełny wyraz w praktyce życia, stąd Konstytucja podkreśla różne aspekty równości, które powinny oznaczać jej obowiązywanie nie tylko w sensie formalnym, ale i faktycznym³⁷. Wszyst-

³⁵ Wyrok TK z 3 września 1996 r., K 10/96.

³⁶ L. Garlicki, M. Zubik, *komentarz do art. 32, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 120.

³⁷ W. Skrzydło, *op.cit.*, s. 40.

kie współczesne konstytucje deklarują zasadę równości płci, co znajduje wyraz zarówno w sposobie sformułowania ogólnej zasady równości obywateli³⁸, a także w wyraźnym wymienieniu płci na liście cech, w oparciu o które zakazane jest dokonywanie różnic w sytuacji prawnej jednostki. Istotnym jest, iż art. 33 Konstytucji stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnych treści zawartych w art. 32 Konstytucji. Z jednej strony należy go traktować jako powtórzenie zawartości normatywnej art. 32, a z drugiej strony – jako bardziej precyzyjne wskazanie najważniejszych dziedzin i problemów, w których manifestować się musi równość praw obu płci³⁹.

W ubezpieczeniu emerytalno-rentowym zróżnicowanie wieku emerytalnego ze względu na kryterium płci i związane z tym konsekwencje wykazują bardzo istotne różnice w systemie emerytalnym, który obowiązywał w stosunku do ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r., określanym jako „stary” system emerytalny, a „nowym” systemem emerytalnym, który obejmuje ubezpieczonych po 31 grudnia 1948 r. W obu powyższych systemach wiek emerytalny stanowi podstawowy warunek nabycia uprawnień emerytalnych. W „starym” systemie emerytalnym jedną z dwóch przesłanek otrzymania świadczenia emerytalnego stanowił wiek emerytalny. W systemie tym wiek emerytalny występował jako podstawowy, tj. 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn oraz niższy wiek emerytalny. Niższy wiek emerytalny miał zastosowanie tylko w jednym rodzaju emerytury, a mianowicie emerytury w niższym wieku emerytalnym, która przysługuje ubezpieczonym urodzonym przed 1 stycznia 1949 r. oraz osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które warunki nabycia prawa spełniły do 31 grudnia 2008 r.⁴⁰ Wobec kobiet wiek emerytalny został obniżony o 5 lat w stosunku do wieku mężczyzn. Warunkiem nabycia prawa do świadczeń emerytalnych dla ubezpieczonych, którzy prawa emerytalne nabyli na zasadach obowiązujących w „starym” systemie oprócz ukończenia określonego wieku jest również posiadanie wskazanego przez ustawodawcę stażu ubezpieczeniowego, na który składają się okresy składkowe i nieskładkowe. Dla wyznaczenia formuły wymiaru

³⁸ L. Garlicki, M. Zubik, *komentarz do art. 32, uwaga 3...*

³⁹ L. Garlicki, M. Zubik, *komentarz do art. 2, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 136–137.

⁴⁰ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, s. 245.

świadczenia w „starym” systemie emerytalnym utworzono tzw. system zdefiniowanego świadczenia, którego głównym założeniem w wymiarze emerytury było uwzględnienie indywidualnego wkładu ubezpieczeniowego do systemu, który mierzony był bezpośrednio czasem udziału w nim i pośrednio poprzez kwotę zarobków wysokością płaconej składki. W „nowym” systemie emerytalnym osiągnięcie wieku emerytalnego jest jedynym warunkiem nabycia prawa do emerytury. W systemie tym wiek jest zróżnicowany ze względu na płeć i dla kobiet został on określony na 60 lat, zaś dla mężczyzn na 65 lat.

W tym miejscu przedstawiona zostanie kwestia dotyczącej zasady równości konstytucyjnej w odniesieniu do zasad przyznawania emerytury ze względu na kryterium płci. Pośrednie konsekwencje w wymiarze świadczeń w „starym” i „nowym” systemie emerytalnym odgrywa zróżnicowany wiek emerytalny, który jako kryterium różnicujące sytuację prawną kobiet i mężczyzn ma znacznie większą rolę w „nowym” systemie emerytalnym, niż w „starym” systemie emerytalnym.

W „starym” systemie emerytalnym głównym czynnikiem wpływającym na wysokość emerytury jest długość stażu ubezpieczeniowego, na który składają się okresy składkowe i nieskładkowe. Biorąc pod uwagę niższy wiek emerytalny, okres stażu ubezpieczeniowego, będzie zdecydowanie niższy u kobiet w porównaniu z okresem stażu emerytalnego u mężczyzn. W „nowym” systemie emerytalnym ustalenie wysokości emerytury zostało ukształtowane w inny sposób, a mianowicie emerytura z I filaru jest ustalana na podstawie stanu środków zgromadzonych na indywidualnym koncie ubezpieczonego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w skrócie – FUS), zaś emerytura tzw. kapitałowa pochodzi ze środków, które są gromadzone w otwartym funduszu emerytalnym. Zgodnie z art. 2 ustawy o emeryturach kapitałowych⁴¹ należy przyjąć, że w zakresie ustalania wysokości emerytur kapitałowych ustawa stoi na gruncie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych w szczególności bez względu m.in. na płeć. W związku z takim zapisem w powyższej ustawie, w przepisach prawa nie wprowadzono regulacji, która różnicowałaby w sposób bezpośredni wysokość emerytury biorąc pod uwagę kryterium płci. Warto podkreślić, iż w „nowym” systemie emerytalnym jednym z dwóch czynników, które kształtują wysokość świadczenia emerytal-

⁴¹ Dz.U. 2008, Nr 228, poz. 1507.

nego jest długość życia osób pobierających świadczenie emerytalne. Emerytury z I filaru oraz emerytury kapitałowe, zgodnie z wolą ustawodawcy, będą obliczane z uwzględnieniem średniego dalszego trwania życia, które będzie ustalone wspólnie dla kobiet i mężczyzn. Takie przyjęcie wspólnej długości trwania życia w formule wymiaru świadczeń emerytalnych, przyczynia się do zwiększenia wysokości świadczeń kobiet z jednoczesnym zmniejszeniem wysokości świadczeń mężczyzn.

W swoim orzecznictwie TK poruszał kwestię wieku emerytalnego. Szczególnie znaczenie w zakresie zróżnicowania sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn, biorąc pod uwagę kryterium wieku, ma wyrok pełnego składu TK, w którym to wyroku TK uznał za zgodny z zasadą równości przepis art. 24 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁴², ustanawiający różny wiek emerytalny dla kobiet, tj. 60 lat i dla mężczyzn, tj. 65 lat⁴³. Trybunał Konstytucyjny wskazał również, iż zróżnicowanie wieku emerytalnego jest uzasadnione potrzebą niwelowania występujących różnic społecznych i biologicznych między kobietami i mężczyznami. Z powyższym wyrokiem TK wydał 15 lipca 2010 r. postanowienie sygnalizacyjne, w którym podkreślił, iż „Obecnie można zauważyć zmniejszenie się różnic o charakterze społecznym (funkcjonalnym). Z kolei różnice biologiczne między osobami obu płci mają charakter obiektywny i wobec tego będą występować zawsze. Różnice te będą jednak w przyszłości w mniejszym stopniu uzasadniać zróżnicowanie według kryterium płci rozwiązań prawnych dotyczących wieku emerytalnego, obejmujących ogół osób, gdyż w wielu zawodach nie wpływają, albo wpływają słabiej niż dawniej, na zagrożenie stanu zdrowia i jakość wykonywanej pracy”⁴⁴.

Warto wskazać, iż po raz drugi problem zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn stał się przedmiotem wypowiedzi TK w związku z reformą z 2012 r., która przewidywała stopniowe zrównanie tego wieku i podniesienie jego górnej granicy do 67 lat. W wyroku z 7 maja 2014 r. uznano konstytucyjność nowego rozwiązania. Podkreślono, iż dotychczasowy system był oparty na koncepcji uprzywilejowania wyrównawczego, a w związku z tym miał on charakter zarówno tymczasowy jak i wyjątkowy. W ww. wyroku po-

⁴² Dz.U. 2009, Nr 153, poz. 1227 ze zm.

⁴³ Wyrok TK z 15 sierpnia 2010 r., K 63/07.

⁴⁴ Postanowienie sygnalizacyjne z 15 lipca 2010 r., S 2/10.

twierdzona została zasada swobody ustawodawcy w normowaniu systemów emerytalnych, jak również przypomniano, że nowe rozwiązanie jest uzasadnione także potrzebą dostosowania systemów emerytalnych do zjawisk demograficznych, dyskusyjnością istnienia zróżnicowania wieku emerytalnego w oparciu o płeć pracownika oraz konstytucyjnym nakazem równego traktowania kobiet i mężczyzn, jak również chęcią zapobieżenia negatywnym efektom ekonomicznym, związanym z wcześniejszym przechodzeniem kobiet na emeryturę, co w kapitałowym systemie emerytalnym miało bezpośrednio przełożenie na niższą wysokość świadczenia⁴⁵.

Wnioskiem z 27 listopada 2007 r. o stwierdzenie niezgodności art. 24 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS⁴⁶ z art. 32 i art. 33 Konstytucji wystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich. Wnioskodawca zarzucał temu przepisowi, iż zróżnicowanie w nowym systemie emerytalnym wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn skutkuje dyskryminacją kobiet w zabezpieczeniu społecznym. Niższy wiek emerytalny kobiet i związany z tym krótszy okres podlegania ubezpieczeniu powoduje, iż krótszy staje się okres oszczędzania na emeryturę, a dłuższy staje się okres jej pobierania. Powoduje to istotne zróżnicowanie wysokości pobieranych świadczeń w porównaniu z wysokością tych świadczeń pobieranych przez mężczyzn. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślał, iż przy zgromadzeniu jednakowego kapitału składkowego, na skutek zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, wysokość wypłacanej emerytury jest znacząco różna. Trybunał Konstytucyjny odrzucił te zarzuty stwierdzając, że niższy wiek emerytalny należy postrzegać jako pewien wyrównawczy przywilej kobiet, które mają wybór polegający na tym, iż mogą wcześniej przejść na emeryturę, będzie to wówczas nieco niższa emerytura, bądź też po osiągnięciu wieku emerytalnego pracować nadal i przez to mieć wyższe świadczenie emerytalne. Jak podkreślił TK przywilej ten stanowi „utrwalony społecznie rezultat nierównego podziału funkcji macierzyńskich i wychowawczych w rodzinie oraz równoczesnego obciążenia kobiet zarówno pracą zawodową, jak i obowiązkami rodzinnymi”. Orzekając zgodność zaskarżonego przepisu z konstytucyjną zasadą równości, TK ponadto wydał w tej sprawie postanowienie sygnalizacyjne⁴⁷, w którym zwrócił uwagę Sejmowi na potrzebę pod-

⁴⁵ Wyrok TK z 7 maja 2014 r., K 43/12.

⁴⁶ T.j. Dz.U. 2004, Nr 39, poz. 353 ze zm.

⁴⁷ Postanowienie z 15 lipca 2010 r., S 2/10.

jęcia działań ustawodawczych, które zmierzałyby do stopniowego zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. W uzasadnieniu powyższego postanowienia TK wskazał na występujący od dłuższego czasu proces zmiany ról kobiet i mężczyzn w różnych sferach życia, co raz bardziej powszechnego partnerskiego modelu rodziny, wzrostu aktywności zawodowej kobiet, a także dłuższego przeciętnego życia kobiet w porównaniu do życia mężczyzn. Warto zaznaczyć, iż do postanowienia TK z 15 lipca 2010 r. trzech sędziów złożyło zdania odrębne. Były one o tyle istotne, gdyż wyrażały pogląd, że przepis ustanawiający różny wiek emerytalny kobiet i mężczyzn jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równości. Zdaniem sędziów powyższy wyrok jest dyskryminujący wobec mężczyzn w zakresie nabycia prawa do emerytury, jak i dyskryminujący wobec kobiet w zakresie wysokości emerytury.

Docelowo jednakowy wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn, tj. 67 lat został ustalony w ustawie z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw⁴⁸. Przepisy zrównujące wiek emerytalny kobiet i mężczyzn zostały przez TK uznane za zgodne z Konstytucją. W swoim uzasadnieniu TK odwołał się do treści art. 32 i art. 33 Konstytucji, które w sposób wyraźny wskazują na równość kobiet i mężczyzn, między innymi w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego⁴⁹. W powyższym wyroku TK stwierdził, że „w świetle art. 32 i 33 Konstytucji należy przyjąć, że kobiety i mężczyźni tworzą jedną kategorię (klasę) podmiotów prawa (...). Oznacza to zatem domniemanie istnienia równych praw i ich równego stosowania niezależnie od płci”.

Ochronie konstytucyjnej podlegają tylko prawa, których oczekiwanie ochrony jest usprawiedliwione, a oczekiwanie ochrony własności jest co do zasady zawsze uzasadnione. Własność jest zatem najsilniej chronionym konstytucyjnie prawem majątkowym⁵⁰. Własność stanowi jedną z fundamentalnych wartości w ustroju społeczno – gospodarczym. Konstytucja w art. 64 ust. 2 zapewnia równą dla wszystkich ochronę własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni tego przepisu wskazywał, że „wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek

⁴⁸ Dz.U. 2012, poz. 637.

⁴⁹ Wyrok TK z 7 maja 2014 r., K 43/12.

⁵⁰ M. Jackowski, op.cit., s. 119.

pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymywania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć⁵¹. W dziedzinie ubezpieczeń emerytalno-rentowych powoływano się na zasadę ochrony własności, w kwestii udowodnienia przed Trybunałem własnościowego charakteru składki ubezpieczeniowej, w celu wzmocnienia ochrony prawa do świadczeń (...). Charakter prawny składki na ubezpieczenie społeczne jest kwestią bardzo dyskusyjną. Wskazuje się, iż składka w ubezpieczeniach społecznych jest wprawdzie osobistym wkładem ubezpieczonego, ale z przeznaczeniem na tworzenie ogólnego funduszu ubezpieczeniowego, z którego prawo do świadczeń czerpią ci ubezpieczeni, którym ziści się określone ryzyko socjalne, w pewnej proporcji do wcześniej opłacanych składek⁵².

Podkreślić należy, iż przed wprowadzeniem reformy z 1 stycznia 1999 r., tj. jeszcze pod rządami starego systemu, środki ze składek na ubezpieczenia społeczne były wykorzystywane przez budżet państwa na bieżące finansowanie emerytur i rent tych osób, które nabyły już prawo do świadczeń emerytalno-rentowych. Osoby ubezpieczone, które były aktywne zawodowo mogły być pewne, że ich przyszłe świadczenia emerytalno-rentowe zostaną sfinansowane ze składek, które w przyszłości będą pobierane z tytułu zatrudnienia nowych już, kolejnych pokoleń. Najważniejszą cechą obowiązkowych ubezpieczeń społecznych w owym czasie była ich redystrybucyjność, która zgodna była z zasadą solidarności ubezpieczonych.

VI.

System, który obowiązywał przed reformą z 1 stycznia 1999 r. miał zapewniać ochronę prawną świadczeń emerytalno-rentowych, a gwarancja budżetu państwa miała gwarantować minimum bezpieczeństwa socjalnego przyszłym emerytom i rencistom. Wprowadzenie reformy emerytalnej 1 stycznia 1999 r. miało przede wszystkim utrzymać na jak najwyższym poziomie świadczenia dla dotychczas otrzymujących je osób z jednoczesnym wprowadzeniem zu-

⁵¹ Wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., K 34/98.

⁵² K. Antonów, op.cit., s. 83.

pełnie nowych metod zabezpieczenia dla przyszłych emerytów i rencistów. Zreformowany system emerytalny wprowadził trzy filary, z których filar I i II były obowiązkowe. I filar finansowany składką na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, zapewniał powszechną emeryturę, której wysokość zależała od indywidualnych składek na ubezpieczenie, zaś II filar oparty na przymusie oszczędzania na starość w prywatnym funduszu emerytalnym, działającym na zasadach funduszy inwestycyjnych na rynku kapitałowym. Pojawienie się II filara w zreformowanym systemie emerytalnym wzbudziło największe wątpliwości w kwestii dotyczącej respektowania zasady ochrony własności. Główny zarzut dotyczył niezgodności z art. 64 ust. 1 Konstytucji obowiązku odprowadzania składki do Otwartego Funduszu Emerytalnego (w skrócie – OFE). Pojawiały się twierdzenia, że tego rodzaju przymus jest bezprawnym decydowaniem przez państwo o prywatnych pieniądzach ubezpieczonych, odprowadzanych w postaci składki do Otwartych Funduszy Emerytalnych, co jest złamaniem prawa do własności zapisanym w art. 64 Konstytucji.

Czy rzeczywiście składka odprowadzana do OFE jest własnością przyszłych ubezpieczonych? Najważniejszą kwestią w udzieleniu odpowiedzi na to pytanie jest zrozumienie samej istoty ubezpieczenia społecznego, bowiem aby móc zapewnić pełną realizację prawa do zabezpieczenia społecznego w sytuacji wystąpienia tzw. ryzyk socjalnych. Chodzi w tym miejscu o wystąpienie sytuacji przyszłej i niepewnej, jaką jest zakończenie wykonywania pracy z momentem osiągnięcia określonego wieku emerytalnego, zobowiązanie musi mieć charakter powszechny i trwały. W związku z tym ubezpieczenie społeczne musi być ubezpieczeniem o charakterze obowiązkowym, a odprowadzanie składek nie będzie wynikało z woli ubezpieczonego, a z przepisów ustawy. Problem tytułu prawnego do składki emerytalnej odprowadzanej do OFE nie został w pełni wyjaśniony. Z pewnością można stwierdzić, że zarysowały się pewne stanowiska i swoich zwolenników mają poglądy, które w pełni przyznają tytuł prawny do składki ubezpieczonym, jak również poglądy przyznające ten tytuł OFE.

Problem ten był również przedmiotem rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy – Izbę Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, który w wyroku z 4 czerwca 2008 r. zaprezentował pogląd o publicznoprawnym charakterze składki przekazywanej do OFE. Zdaniem SN „system emerytalny oparty na zasadach ubezpieczeniowych charakteryzuje się przymusem ubezpieczenia

społecznego związanym ściśle z obowiązkiem odprowadzania składek, a powstający z mocy przepisów ustawy systemowej stosunek ubezpieczenia społecznego ma charakter publicznoprawny. (...) środki na ubezpieczenie społeczne, w szczególności emerytalne, są i będą przeznaczane na wypłatę świadczeń dla innych podmiotów, aniżeli ich płatnik i w tym znaczeniu są środkami publicznymi, podlegającymi ściągnięciu oraz zabezpieczeniu na zasadach dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne. (...) składki na ubezpieczenie emerytalne odprowadzane do funduszu nie są prywatną własnością członka funduszu, a pochodzą z podziału przekazywanej Zakładowi składki na to właśnie ubezpieczenie i przeliczone na jednostki rozrachunkowe stanowią podstawę nabywania przez członka funduszu uprawnień częściowych do przyszłej emerytury do czasu nabycia prawa do całości środków zgromadzonych na indywidualnym koncie. Zatem składka emerytalna, z uwagi na jej przeznaczenie na tworzenie funduszu emerytalnego, posiada publicznoprawny ubezpieczeniowy charakter, który zachowuje nadal po przekazaniu przez Zakład jej części do funduszu⁵³. Sąd Najwyższy prezentując pogląd o publicznoprawnym charakterze składki ubezpieczeniowej przekazywanej do OFE wskazał, iż jego argumentacja w tej kwestii wynika z samej konstrukcji stosunku ubezpieczenia emerytalnego, jak również z roli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jako płatnika części składki na ubezpieczenie emerytalne.

Do powyższego wyroku Sądu Najwyższego sporządzone zostały dwie glosy aprobujące, których autorzy z pewnymi zastrzeżeniami uznali słuszność poglądu SN w kwestii charakteru prawnego składki. W pierwszej z glos wskazano, iż wtórnym jest ustalenie, czy składkę można uznać za prywatną własność członka funduszu, czy też jest ona przedmiotem obowiązku publicznoprawnego, ponieważ w obu sytuacjach składka stanowi cenę gwarancji ubezpieczeniowej, tzn. należy się za ponoszenie ryzyka przez ubezpieczyciela, a istota tego ryzyka sprowadza się do realizacji zaspokojenia roszczenia w razie zajścia ryzyka po stronie ubezpieczonego. Wobec powyższego nieuzasadnione jest tworzenie własnościowej koncepcji składki, która jest odprowadzana na rachunek w Otwartym Funduszu Ubezpieczeniowym, z dodatkowym powoływaniem się na konstytucyjną ochronę własności (art. 64 ust. 2 Kon-

⁵³ Wyrok SN – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 4 czerwca 2008 r., II UK 12/08.

stytucji). Jak wskazano w glosie, w prawie ubezpieczeniowym składka stanowi wprawdzie niezbędną przesłankę zabezpieczenia przyszłych uprawnień do świadczeń, ale nie może być traktowana w kategoriach prawa własności, ponieważ w związku z jej opłacaniem ubezpieczony nabywa prawo majątkowe, czyli wierzytelność rozumianą jako sytuacja prawna wierzyciela, wobec którego dłużnik zobowiązany jest do spełnienia świadczenia. Tego rodzaju relacja prawna zachodzi właśnie w zobowiązaniowej konstrukcji stosunku członkostwa w OFE, w którym z jednej strony dłużnik, tj. fundusz emerytalny - w zamian za przekazywane składki – świadczy usługi określonego rodzaju (prowadzenie działalności inwestycyjnej, której celem jest zwiększenie wartości jednostek rozrachunkowych będących substratem przyszłego świadczenia), a z drugiej strony – wierzyciel, tj. członek OFE ma roszczenie o wypłatę środków zgromadzonych na rachunku w chwili spełnienia się ustawowych warunków, a mianowicie osiągnięcia wieku emerytalnego. W tego rodzaju układzie praw i obowiązków stron stosunku członkostwa uprawnienie ubezpieczonego – członka OFE nie wynika z własnościowego charakteru prawnego składki emerytalnej⁵⁴.

W drugiej glosie sporządzonej do wyroku SN wskazano, iż składka emerytalna jako świadczenie jest określona w drodze ustawy, a jej przymusowy charakter odpowiada naturze ciężarów (świadczeń), które są nakładane na obywateli zgodnie z Konstytucją, zaś sposób jej wpłacania, zabezpieczenia oraz dochodzenia w pełni potwierdza, że jest to rodzaj świadczenia publicznoprawnego. W powyższej glosie potwierdzono tezę SN, że wprowadzenie obowiązku odprowadzania składki do OFE należy rozpatrywać poprzez pryzmat ochrony innych niż własność praw majątkowych⁵⁵. Dyskusja na temat charakteru prawnego składki na ubezpieczenie społeczne nadal pozostaje otwarta.

VII.

Poszukiwanie metod służących ochronie obywateli na wypadek ich niezdolności do pracy bądź też utraty przez nich środków do życia doprowadziło

⁵⁴ K. Antonów, *Glosa do II UK 12/08*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2009, nr 6, s. 423.

⁵⁵ R. Pacud, *Glosa do II UK 12/08*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2010, nr 10, s. 717.

do wykreowania idei systemu zabezpieczenia społecznego, który oparty jest na zasadzie powszechności. Problematyka związana z zabezpieczeniem społecznym jest zauważana przez wszystkie akty o charakterze międzynarodowym, zarówno uniwersalnym jak i regionalnym zakresie obowiązywania.

Ujęcie problematyki związanej z zabezpieczeniem społecznym w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. oznacza, że kwestie związane z zakresem i formami zabezpieczenia społecznego na pewno nie mogą być regulowane w aktach o charakterze podstawowym. Odesłanie w kwestii zabezpieczenia społecznego nie oznacza jednak, że ustawodawca ma pełną swobodę w zakresie wyboru rozwiązań służących określeniu treści tego prawa. Wszelkie ograniczenia tej swobody wynikają wprost z obowiązujących norm ustrojowych. W szczególności ramy tych regulacji wyznaczają art. 2 Konstytucji RP nakazujący uwzględnienie zasady sprawiedliwości społecznej, a także art. 32 Konstytucji RP nakazujący tworzenie takiego systemu zabezpieczenia społecznego, w którym pełne odzwierciedlenie znajdzie zasada równości obywateli wobec prawa, jak również realizowana będzie jakże istotna idea solidarności. Co istotne, Konstytucja RP nie zobowiązuje ustawodawcy do podejmowania działań służących rozwojowi systemu ubezpieczeń społecznych, ale co ważne nie powoduje to, iż system zabezpieczenia społecznego ma pozostać w niezmienionej formie i nie ulegać ewolucji.

Wszelkie działania legislacyjne podejmowane przez ustawodawcę powinny iść przede wszystkim w kierunku zaspokajania potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej i życiowej. Taka postawa powinna wynikać z potrzeby troski władz państwa o dobro obywateli i zagwarantowaniem im możliwości utrzymania na godnym poziomie. Zaznaczyć jednak należy, że zagwarantowane konstytucyjnie prawo do zabezpieczenia społecznego nie oznacza, że system świadczeń związany z tym prawem nie może się wiązać z ograniczaniem jego zakresu podmiotowego, czy też wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych warunków ich otrzymywania, bądź też zmniejszeniem jego wysokości.

Obowiązujący w Polsce system ubezpieczeń społecznych funkcjonuje pod nadzorem państwa i jest realizowany przez powołane do tego celu państwowe i prywatne instytucje. Stąd też prawo do świadczeń emerytalno-rentowych gwarantowane jest ustawowo, a w przypadku odmowy jego uzyskania, przysługuje obywatelowi sądowa droga dochodzenia tych praw. Konstytucja RP

w żaden sposób nie wskazuje, jak powinien być finansowany system zabezpieczeń społecznych. Ta kwestia w pełni pozostawiona została woli ustawodawcy. System zabezpieczeń społecznych może być skonstruowany na podstawie metody repartycyjnej i kapitałowej. Żadna z tych metod nie jest doskonała i wykazuje zarówno liczne zalety, jak i wady. Brak jest na chwilę obecną obiektywnych opracowań badawczych, które w jednoznaczny sposób wskazywałyby na wyższość jednej metody nad drugą. W obowiązującym obecnie prawie emerytalnym zostało zastosowane rozwiązanie mieszane: repartycyjno – kapitałowe.

Stworzenie efektywnego systemu zabezpieczeń społecznych nie jest łatwym zadaniem. Należy mieć na uwadze, że zwłaszcza w czasach kryzysu gospodarczego mogą pojawić się problemy związane ze zrównoważeniem elementów składających się na ten system. Odkładanie na własną emeryturę stanowi jeden z ważniejszych składników zabezpieczeń społecznych. Obywatele nie powinni być zaskakiwani reformami prawa, w szczególności dowiadywać się, że wysokość ich świadczenia będzie uzależniona od czynników, których nie sposób było przewidzieć i które wcześniej nie były brane pod uwagę. Dlatego też takie działania prowadzić mogą nie tylko do wpędzenia wielu osób w stan ubóstwa, zwłaszcza w okresie starości, jak również prowadzić do trudnych sytuacji, stanowiących początek zamieszek i konfliktów w społeczeństwie.

Z tego względu przepisy odnoszące się do ubezpieczeń emerytalno-rentowych nie powinny podlegać częstym zmianom, a reformy należy przeprowadzać po szerokich konsultacjach, nie tylko w gronie specjalistów, ale także przy udziale obywateli.

Literatura

- Antonów K., *Glosa do II UK 12/08*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2009, nr 6.
Antonów K., *Prawo do emerytury*, Kraków 2003.
Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
Garlicki L., *komentarz do art. 30*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.
Garlicki L., Zubik M., *komentarz do art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

- Garlicki L., Zubik M., *komentarz do art. 32*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Jackowski M., *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009.
- Ofiarski Z., *Komentarz do art. 216*, [w:] *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Pacud R., *Glosa do II UK 12/08*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2010, nr 10.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Wagner B., *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP*, [w:] *Jedność w różnorodności studia z zakresu prawa pracy. Zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, red. A. Patulski, K. Walczak, Warszawa 2009.
- Zieleniecki M., *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII.