

Sławomir Maciejewski

Pojęcie zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP na przykładzie systemu emerytalnego

Abstrakt. Pojęcie „zabezpieczenie społeczne” występuje w większości krajowych regulacji prawnych państw europejskich, w terminologii międzynarodowych aktów prawnych. Również polski ustrojodawca, wyznaczając konstytucyjne ramy ochrony ubezpieczeniowej, stwierdza, że obywatel ma prawo do „zabezpieczenia społecznego”. Jednakże pomimo powszechnego posługiwania się tym pojęciem, nie zostało ono dotychczas nigdzie zdefiniowane i nie nadano mu jakiegś klarownej treści. W artykule autor dokona próby zdefiniowania terminu, opierając się na analizie przepisów odnoszących się do systemu emerytalnego. Szczególnie ma to doniosły charakter w systemach prawnych, w których system emerytalny oparty jest na zasadzie repartycji świadczeń, gdzie należy określić relacje pomiędzy prawami podstawowymi a konstytucyjnymi sposobami ich realizacji.

Słowa kluczowe: zabezpieczenie społeczne, Konstytucja, ubezpieczenia społeczne, system emerytalny

Wprowadzenie

Zabezpieczenie społeczne jest traktowane – zgodnie z międzynarodowymi standardami¹ – jako jedno z socjalnych praw każdego człowieka. Na wstępie rozważań należy podkreślić, że w literaturze przedmiotu spotykamy dychotomię pojęciową problematyki związanej z zabezpieczeniem społecznym². Pierwsza płaszczyzna definiowania tego pojęcia uznaje za najważniejsze powszechne bezpieczeństwo w sferze zaspakajania szeroko rozumianych potrzeb społecznych, dużo mniejsze znaczenie jest przypisywane mechanizmom i instrumentom, za pomocą których ten stan miałby być realizowany³, zatem dotyczy sfery aksjologicznej tego pojęcia. Druga płaszczyzna dotyczy konkretnych przedsięwzięć, podejmowanych dla zagwa-

¹ Np. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. (art. 22 i 25), Europejska Karta Społeczna z 1961 r. (art. 12), Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 1964 r., Konwencja 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1952 r., Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. (art. 9), Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników (art. 10), czy Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2000 r. (art. 34).

² M. Książkowski, G. Magnuszewska-Otulak, R. Gierszewska, *Zabezpieczenie społeczne*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski, Warszawa 1996, s. 245.

³ N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 19-24, 36-43.

rantowania odpowiedniego poziomu życia członków danego społeczeństwa. Tutaj za klasyczne uznaje się definicje zabezpieczenia społecznego zaproponowane przez Jerzego Piotrowskiego i Antoniego Rajkiewicza. Pierwszy z nich definiuje zabezpieczenie społeczne jako „całokształt środków i działania instytucji publicznych, przy których pomocy społeczeństwo stara się zabezpieczyć swoich obywateli przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych potrzeb, społecznie uznanych za ważne”⁴. Natomiast A. Rajkiewicz zabezpieczeniem społecznym nazywa „system świadczeń, do których obywatele mają prawo lub z których mają możliwość korzystania w okolicznościach i na warunkach określonych odpowiednimi przepisami”⁵.

1. Zabezpieczenie społeczne w Konstytucji RP z 1997 r.

Konstytucyjne ramy ochrony ubezpieczeniowej zostały określone w art. 67. Jak uważa Krzysztof Kolański, sens posłużenia się w Konstytucji pojęciem „zabezpieczenia społecznego” w miejsce poprzednio stosowanego „ubezpieczeń społecznych” nie jest wyraźny, biorąc pod uwagę przedmiotowy zakres konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego⁶. Uważa, że ograniczenie w art. 67 ust. 1 Konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego do przypadków klasycznych ryzyk ubezpieczeń społecznych – niezdolności do pracy spowodowanej chorobą, inwalidztwem czy osiągnięciem wieku emerytalnego, wskazuje, że Konstytucja posłużyła się pojęciem zabezpieczenia społecznego w wąskim znaczeniu, obejmującym instytucje przeczności społecznej oparte na konstrukcji praw podmiotowych do świadczeń, co implikuje, że cytowany przepis dotyczy tylko przypadków wymienionych w art. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁷. Odmienny pogląd reprezentuje Teresa Bińczycka-Majewska, argumentując, że powyższa wykładnia cytowanego przepisu poza zakresem zabezpieczenia społecznego pozostawia pomoc społeczną, a takie zawężenie wykładni stawia pod znakiem zapytania celowość konstruowania obywatelskiego prawa do zabezpieczenia społecznego⁸.

W sprawie definicji zabezpieczenia społecznego TK wypowiedział się we wcześniejszym orzecznictwie. Interpretując prawo do zabezpieczenia społecznego, stwierdził, że w skład tego zabezpieczenia wchodzi trzy instytucje prawne: ubez-

⁴ J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, KiW, Warszawa 1966, s. 29.

⁵ A. Rajkiewicz, *Zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, PWE, Warszawa 1979, s. 432.

⁶ K. Kolański, *Założenia nowego systemu ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Konstytucja, urząd, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Wyd. Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1999, s. 121-122.

⁷ Ustawa z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 2016 r. poz. 34.

⁸ T. Bińczycka-Majewska, *Konstrukcje zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym*, [w:] *Konstrukcja prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Zakamycze, Kraków 2004, s. 39.

pieczenia społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczna. Kwestią sporną pozostaje oczywiście prawo do pomocy społecznej, jednakże, jak wynika z orzecznictwa⁹, pomoc społeczna została uznana jako jeden z elementów zabezpieczenia społecznego. W stosunku do ubezpieczenia czy zaopatrzenia społecznego, pomoc społeczna ma charakter uzupełniający. Obejmuje bowiem te przypadki, w których nie ma możliwości wypłaty świadczeń z tytułu ubezpieczeń czy zaopatrzenia, a także może uzupełniać świadczenia wypłacane z powyższych tytułów. Jest więc stosowana wobec osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji w sytuacjach, w których osoby te nie nabyły uprawnień z tytułu ubezpieczenia lub zaopatrzenia lub w przypadku, gdy wymienione świadczenia są niewystarczające ze względu na daną sytuację konkretnej osoby¹⁰.

Można przyjąć, że pod pojęciem zabezpieczenia społecznego mieszczą się wszelkie stosowane metody oraz mechanizmy, których celem jest umożliwienie społeczeństwu poczucia wyzwolenia od potrzeb życiowych, wobec których, przy braku środków własnych, członek wspólnoty byłby bezradny. W podobnym tonie dla zakresu swobody regulacyjnej na gruncie art. 67 ust. 1 Konstytucji pojęcie zabezpieczenia społecznego precyzuje TK, który w wyroku z dnia 7 lutego 2006 r., stwierdza, że „zabezpieczenie społeczne pojmowane jest jako 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 rodziny. Do istoty prawa zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonych ryzyk ubezpieczeniowych, powodujących całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się”¹¹.

⁹ Np. orzeczenie TK z dnia 23.03.1992 r., K.6/91 OTK 1991, cz. I, poz. 3, orzeczenie TK z dnia 29.09.1992 r. K.17/92 Z.U. 1993, poz. 33, OTK 1993, cz. II, s. 297-310, orzeczenie TK z dnia 19.11.1996 r. K.7/95, OTK Z.U. nr 6/199, poz. 49, s. 416. Szerzej: J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 235; J. Zimmermann, *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Glosa do orzeczenia TK z 29.09.1993 r., K.17/92, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4, s. 109 i n. oraz A. Zakiewicz, Prawo socjalne w systemie prawa stanowionego – przykład Polski, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 7 i n.*

¹⁰ Warto jednak podkreślić, że na mocy art. 3 ust. 3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 200 z 7.06.2004 r., s. 1) pomoc społeczna została wyłączona z zakresu jej stosowania z uwagi na trudności odgraniczenia świadczeń z pomocy społecznej od świadczeń z zabezpieczenia społecznego. W orzecznictwie wspólnotowym podkreślono, że jeżeli warunki uzyskania określonego świadczenia są ustawowo zdefiniowane, to należy je kwalifikować jako należące do zabezpieczenia społecznego. Natomiast jeżeli świadczenia są przyznawane w sposób dyskrecyjny w relacji do potrzeb konkretnego beneficjenta, to należy przyjąć, że chodzi tu o świadczenia z pomocy społecznej – wyrok ETS z dnia 5.05.1983 r., Nr 139/82 sprawa Piscitello (Włochy) v. INPS, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=CELEX:61982J0139:EN:HTML> [dostęp: 25.05.2015].

¹¹ Wyrok TK z dnia 7.02.2006 r., SK 45/04, Z.U. 2006/2A/15 oraz orzeczenie TK z dnia 19.11.1996 r., K. 7/95, OTK Z.U. 1996/6/49. W dotychczasowym orzecznictwie TK podkreśla się,

Mając na względzie powyższe uwagi, można skonstatować, że zabezpieczenie społeczne służy we właściwej formie i zakresie do gwarancji zaspokojenia określonych potrzeb „po osiągnięciu wieku emerytalnego”. Ryzyko „osiągnięcia wieku emerytalnego” – nader pożądane – zajmuje miejsce szczególne, gdyż długi okres, po upływie którego następuje realizacja tego prawa przez osoby do niego uprawnione oraz zachodzące w tym okresie zmiany demograficzne czy przekształcenia gospodarcze oddziałują na poziom oraz zakres zabezpieczenia tego ryzyka, prowadzą najczęściej do zachwiania równowagi finansowej w obrębie tej dziedziny ubezpieczeń społecznych. Aktualnie pojęcie zabezpieczenia emerytalnego nabrało na nowo specjalnego znaczenia, w którym ustrojodawca potwierdził w art. 67 konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

2. Prawo do zabezpieczenia społecznego „po osiągnięciu wieku emerytalnego”

Generalny charakter art. 67 Konstytucji w zakresie „po osiągnięciu wieku emerytalnego” nie oznacza zupełnej dobrowolności ustrojodawcy w kreowaniu instytucji i mechanizmów gwarantujących prawo do zabezpieczenia społecznego. Konstytucja nie przesądza o formach realizacji tego prawa. Zakres przedmiotowy prawa do zabezpieczenia społecznego określany w ust. 1 cytowanego artykułu konsumuje w zasadzie ustawową definicję ubezpieczeń społecznych zawartą w art. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Wskazuje to, że konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego jest przede wszystkim realizowane przez ubezpieczenia społeczne w rozumieniu tej ustawy. Należy jednak podnieść, że swoboda ustawodawcy podlega ograniczeniom ze względu na inne normy prawne, na przykład na regułę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej czy zasadę solidarności. Jednocześnie socjalny charakter świadczenia emerytalnego, który ma gwarantować zaspokojenie co najmniej podstawowe potrzeby świadczeniobiorcy związany jest z przestrzeganiem i respektowaniem zasady sprawiedliwości społecznej i równości.

Artykuł 67 Konstytucji ustanawia nie tylko obywatelskie prawo do zabezpieczenia społecznego, ale jednocześnie obowiązek państwa w tym zakresie, gdyż Konstytucja tak skonstruowanym przepisem przyznała swoim obywatelom gwarancje socjalne. Jak wskazano we wcześniejszym fragmencie, prawa socjalne przy-

że nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych, w drodze stosownych regulacji normatywnych, nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Ochrona praw socjalnych powinna przejawiać się w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które jak najlepiej będą urzeczywistniać treść prawa wskazanego w Konstytucji – np. wyrok TK z dnia 8.05.2000 r., sygn. akt SK 22/99, Z.U. 2000/4/107 oraz wyrok TK z dnia 13.12.2007 r., sygn. akt SK 37/06, Z.U. 2007/11A/157.

znane przez ustrojodawcę należą do kategorii publicznych praw podmiotowych. Jednakże domaganie się świadczeń pozytywnych od państwa, które wypełniają treść praw publicznych określa ustawa.

Barbara Zawadzka podnosi, że dopiero w przepisach ustawowych państwo określa granice swych zobowiązań wobec obywateli na rzecz realizacji tych praw i dodaje, że realizacja praw socjalnych wymaga nie tylko prawnych, ale też gospodarczych i organizacyjnych działań państwa¹². Warto tu zauważyć zakres obowiązku państwa względem obywateli na podstawie art. 67 w związku z art. 8 ust. 2, który stanowi, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio. Marek Safjan określa bezpośrednio stosowanie konstytucji jako możliwość wyprowadzenia wprost z normy konstytucyjnej określonych praw, tak by móc wydać na tej podstawie rozstrzygnięcie kształtujące sytuację podmiotów¹³. Biorąc powyższe pod uwagę daje się zauważyć, że art. 67 wskazuje na pewne elementy określające treść obowiązku państwa względem obywateli, który polega na zobowiązaniu państwa do organizowania systemu emerytalnego. Wynikiem czego państwo, realizując powyższą normę prawną, winno być zobowiązane do zabezpieczenia emerytalnego na co najmniej minimalnym poziomie. Jednocześnie biorąc pod uwagę zasadę państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę społecznej gospodarki rynkowej opartej na zasadzie solidarności partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji), państwo zostało wręcz zobligowane do takich działań, które będą realizowały przyznane obywatelom gwarancje socjalne.

Należy w tym miejscu również rozważyć znaczenie konstytucyjnej gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego „po osiągnięciu wieku emerytalnego”. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że „pojęciowo wiek emerytalny jako zdarzenie ubezpieczeniowe oznacza objęcie sytuacji, w której następuje zaprzestanie pracy zarobkowej (aspekt ekonomiczny) w związku z osiągnięciem wieku (aspekt biologiczny)”¹⁴. Do istoty prawa do emerytury należy zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania aktywności zawodowej w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania wynikającej z podeszłego wieku. Emerytura jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje, a nie uzupełnia wynagrodzenie ze stosunku pracy. Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega zatem na zagwarantowa-

¹² B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Wydaw. Sejmowe, Warszawa 1996, s. 7 i n.

¹³ M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 4, s. 6 i n.

¹⁴ Np. I. Jędrasik-Jankowska, *Prawo do emerytury i rent z ubezpieczenia społecznego*, Wydaw. Prawnicze, Warszawa 1992, s. 56.

niu minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej. Istota ta nie obejmuje natomiast świadczeń emerytalnych dla tych osób, które w związku z indywidualnymi predyspozycjami i możliwościami postanowiły nie przerywać aktywności zawodowej i dysponują odpowiednimi źródłami dochodu z tego tytułu.

Chcąc skonstatować powyższe, można stwierdzić, że Konstytucja nie nakłada na prawodawcę obowiązku zapewnienia jednostce świadczeń emerytalnych wypłacanych pomimo kontynuowania przez nią aktywności zawodowej. Ustawodawca może jednak zagwarantować prawo do zabezpieczenia społecznego w szerszym zakresie, niż to wynika z konstytucyjnej istoty tego prawa, określonej w art. 67. Wobec tego pomocnicze znaczenie w omawianej materii mają regulacje międzynarodowe. W tym miejscu należy jednak wskazać, że sprawy dotyczące systemów emerytalnych zostały uregulowane w szczególności w Konwencji nr 35 MOP w części dotyczącej obowiązkowego ubezpieczenia na starość pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych, w wolnych zawodach, jak również chałupników i pracowników gospodarstw domowych¹⁵ oraz Konwencji nr 36 MOP dotyczącej obowiązkowego ubezpieczenia na starość pracowników najemnych, zatrudnionych w gospodarstwach rolnych¹⁶. Obie te umowy stanowią, że świadczenia emerytalne mogą zostać zawieszane całkowicie lub częściowo, w czasie gdy zainteresowany pozostaje w zatrudnieniu podlegającym obowiązkowi ubezpieczenia.

Podobne rozwiązania zostały przyjęte w Europejskim Kodeksie Zabezpieczenia Społecznego, w którym zgodnie z art. 26 ust. 3, ustawodawstwo krajowe może przewidzieć zawieszenie wypłaty świadczeń emerytalnych, jeżeli osoba, która miałaby do nich prawo, wykonuje pewne ustalone prace zarobkowe lub może przewidzieć zmniejszenie świadczeń składowych, jeśli zarobek świadczeniobiorcy przekracza ustaloną wysokość (lub przewidzieć zmniejszenie świadczeń nieskładkowych, jeżeli zarobek świadczeniobiorcy lub jego inne dochody lub jedno i drugie łącznie, przekraczają ustaloną wartość). Pomimo że ta ostatnia umowa nie została ratyfikowana przez Polskę, jej treść potwierdza ustalone rozumienie istoty prawa do emerytury w prawie międzynarodowym¹⁷.

Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia dwóch funkcji prawa do zabezpieczenia społecznego. Po pierwsze: jako minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować. Po drugie: jako sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto za-

¹⁵ Dz.U. z 1949 r., Nr 31, poz. 223.

¹⁶ Dz.U. z 1949 r. Nr 31, poz. 225.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 7.02.2006 r., SK 45/04, Z.U. 2006/2A/15.

tem w art. 67 w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowlany charakter. Ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się bowiem do prawa do zabezpieczenia społecznego¹⁸.

W pierwszym przypadku ustawodawca posiada znacznie mniejszy stopień swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim przypadku ustawodawca może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym przypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane przy poszanowaniu pozostałych zasad i norm konstytucyjnych wyznaczających granice swobody prawodawcy do wprowadzania zmian w systemie prawnym, a w szczególności przy zachowaniu zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniego *vacatio legis*¹⁹.

Konstytucyjny obowiązek państwa do zabezpieczenia emerytalnego nie jest skorelowany z żadnymi uprawnieniami jednostki, w których mogłaby ona dochodzić swoich roszczeń od państwa. Oznacza to ograniczenie – wobec tych przepisów – przymiotów bezpośredniej stosowalności, a w każdym razie – ogranicza zakres roszczeń, jaki na ich podstawie może przysługiwać jednostce. Dla dochodzenia tych roszczeń nie wystarczy bowiem wskazać podstawy konstytucyjnej. Zawsze konieczne jest też odnalezienie przepisu ustawy, która konkretyzuje uregulowania zawarte w konstytucji. Niemniej jednak należy przyjąć, że ustawy zwykle nie mogą konkretyzować powyższych przepisów konstytucyjnych w sposób całkowicie dowolny, a w szczególności nie mogą redukować praw jednostki wyrażonych w tych przepisach poniżej minimum wynikającej z ich istoty²⁰. Tak przedstawione zagadnienie pozwala przyjąć, że państwo nie może wyzbyć się odpowiedzialności za bezpieczeństwo emerytalne swoich obywateli, gdyż obowiązek taki nakłada na nie konstytucja²¹. Głównym zadaniem państwa jest organizacja systemu emerytalnego oraz wybór naczelných zasad polityki zabezpieczenia emerytalnego, a w dalszej

¹⁸ Cyt. wyrok z TK z dnia 8.05.2000 r., sygn. akt SK 22/99 oraz wyrok TK z dnia 7.09.2004 r., SK 30/03, Z.Ū. 2004/8A/82.

¹⁹ Np. orzeczenie TK z dnia 23.11.1998 r., SK 7/98, Z. U. 1998/7/114, wyrok TK z dnia 7.02.2006 r., SK 45/04.

²⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2003, s. 120.

²¹ R. Pacud formułuje tezę, że „powierzenie obowiązków wykonywania zabezpieczenia emerytalnego względem obywateli przez państwo podmiotom niepaństwowym (niepublicznym) wymaga aktywności państwa i takiego wykonywania obowiązków nadzorczych, gwarancyjnych, a nawet regulacyjnych, aby uczestnicy systemu otrzymali system emerytalny, który stwarza zabezpieczenie emerytalne na poziomie wpłaconych składek (uwzględniając filozofię nowego systemu), a można by postulować, by co najmniej na poziomie wpłaconych składek”. Por. R. Pacud, *Rola państwa w organizacji i funkcjonowaniu systemu emerytalnego*, [w:] *Konstrukcja prawa emerytalnego*, s. 402-408.

konsekwencji określenie zasad prawnych, w ramach których będzie ona funkcjonowała. Otwarta kompetencja przyznana ustawodawcy zwykłemu do podejmowania stosownych działań opiera się zapewne na przekonaniu, że przedmiotowe działania będą podejmowane w przyszłości racjonalnie oraz będą uwzględniały uznane społecznie potrzeby i możliwości ekonomiczne państwa, a przede wszystkim będą adekwatne i stabilne.

3. Konstytucyjne pojęcie „po osiągnięciu wieku emerytalnego” w orzecznictwie sądów powszechnych

Przepisy konstytucyjne wyznaczają ogólne ramy i zasady prawne. Ich konkretyzacja jest dokonywana w ustawach oraz orzecznictwie sądowym. Konstytucyjny przepis stanowiący o tym, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego znajduje swoją realizację w ustawodawstwie zwykłym. Jak orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 stycznia 2000 r. „stosunek ubezpieczenia społecznego powstaje z mocy ustaw, a nie wyłącznie na podstawie art. 67 Konstytucji”²². Powstanie prawa do emerytury należy odróżnić od jego ustalenia deklaratywną decyzją organu rentowego (ZUS)²³ oraz od prawa do pobierania świadczenia²⁴. Zgłoszenie przez osobę uprawnioną wniosku oraz wydanie przez organ rentowy deklaratoryjnej decyzji ustalającej prawo do emerytury i jej pobierania, stanowi jedynie realizację prawa do emerytury, które to prawo powstaje jednak *ex lege* z dniem spełnienia wszystkich wymaganych warunków do jego nabycia. Zgodzić się przy tym należy z uchwałą SN z dnia 19 marca 2003 r.²⁵, że ZUS jest uprawniony do odmowy ustalenia wysokości emerytury w celu ustalenia wysokości świadczenia przedemerytalnego w sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o to świadczenie nie spełniła warunków posiadania wymaganego ustawą okresu zatrudnienia, od którego zależy jej prawo do emerytury. W związku z powyższym nie można podzielić oddzielnego stanowiska wyrażonego przez Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z dnia 7 maja 2002 r.²⁶, według którego organ rentowy, roz-

²² Wyrok SN z dnia 22.01.2000 r., II UKN 334/99, OSNP z 2001 r. Nr 11, poz. 393.

²³ W orzecznictwie i doktrynie utrwalony jest pogląd, że prawo do świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego powstają *ex lege*. Ma on pełne uzasadnienie w treści art. 100 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zgodnie z którym prawo do świadczeń powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa. Decyzje ZUS nie mają zatem charakteru konstytutywnego, ale deklaratoryjnego. Por. J. Kuźniar, *Ponowne ustalenie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 6, s. 29.

²⁴ Uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27.11.1989 r., III UZP 11/89, OSNCP 1990 r., z. 6, poz. 72.

²⁵ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19.03.2003 r., III UZP 1/03, „Prawo Pracy i Prawo Socjalne. Przegląd Orzecznictwa”, październik 2003, nr 10, s. 40-47.

²⁶ Wyrok SA w Krakowie z dnia 7.05.2002 r., III AUa 1989/01, OSA z 2002 r. Nr 8, poz. 26.

poznając zgłoszony wniosek o ustalenie emerytury, nie może odmówić uznania jednego ze wskazanych okresów pracy jako okresu składkowego lub nieskładkowego. Oznaczałoby to bowiem w istocie, że wniosek ma wiążący dla ZUS charakter i obliguje go do wyliczenia emerytury także nienależnej, pomijając nawet oczywistą trudność czy wręcz niemożność takiego ustalenia. Kontrowersyjną kwestią jest również, czy w nowym systemie emerytalnym, gdzie punkt ciężkości został przesunięty na staż ubezpieczeniowy, osiągnięcie obniżonego wieku emerytalnego jest wystarczającą przesłanką do uzyskania świadczenia²⁷. Jednocześnie przywileje emerytalne i brak reform zachęcających do pozostawania na rynku pracy powodują coraz gorszą kondycję FUS i jednocześnie podważają solidarność między pokoleniami, gdzie na pokolenie aktywne zawodowo, niejednokrotnie w tym samym wieku co emeryci pobierający już świadczenia, spada ciężar finansowania systemu.

Ryzyko dożycia wieku emerytalnego przesądza o pobieraniu świadczenia, ale w nowym systemie nie jest już zdarzeniem kluczowym z punktu widzenia osoby ubezpieczonej. Nowy system punkt ciężkości przeniósł na zgromadzenie składek w takiej wysokości, która zapewni otrzymywanie w przyszłości godziwego świadczenia. Pojawia się więc nowy problem związany z utratą znaczenia dotychczasowej formuły „osiągnięcia wieku emerytalnego”. Osiągnięcie wieku emerytalnego dla osób z niskim stażem zawodowym powoduje w konsekwencji, że nie będą one miały zapewnionego godziwego świadczenia ze względu na małą wartość wniesionych składek. Zatem osoby te będą dążyć do kontynuacji pracy zarobkowej w celu zgromadzenia większej kwoty składek.

Wypowiedzenie uzasadnione osiągnięciem wieku emerytalnego nie może być uznane jako dyskryminujące, co zostało podkreślone w cytowanym wyroku SN z dnia 26 listopada 2003 r. Wręcz przeciwnie, sytuacja taka jest uważana za usprawiedliwione kryterium dyferencjacji pracowników, gdyż po osiągnięciu wieku emerytalnego, pracownik zyskuje inne źródło stałego dochodu²⁸. W razie kontynuacji zatrudnienia konstrukcje ubezpieczeniowe implikują całkowitą lub częściową zawieszalność emerytury w zależności od dochodów uzyskiwanych z pracy. Niemniej jednak przepisy dopuszczające łączenie pełnych dochodów z tych dwóch źródeł stoją w sprzeczności z celem ubezpieczeń społecznych, których zadaniem jest „łagodzenie, a nie wyrównywanie negatywnych skutków zajścia ryzyk losowych”²⁹. Sytuacja, w której osoba w sposób nieograniczony mogłaby łączyć dochody z pra-

²⁷ M. Skąpski, *Wiek emerytalny pracownika jako uzasadnienie wypowiedzenia umowy o pracę*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 4, s. 23. Autor stwierdza, że jedną z różnic w porównaniu z poprzednim systemem jest zmiana podstawy naliczenia wysokości emerytury, która obecnie opiera się na wartości składek zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego.

²⁸ Wyrok SN z dnia 4.11.2004 r., I PK 7/04, OSNP 2005 r. Nr 12, poz. 171.

²⁹ W. Szubert, *Prawo emerytalne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sądowy” 1992, nr 10, s. 14.

cy z emeryturą jest nieuzasadniona zarówno z ekonomicznego, jak i ze społecznego punktu widzenia. Jak podaje Kamil Antonów zasady niezawieszalności świadczeń byłyby przywilejem dla nielicznych, „długowiecznych” zawodów, na przykład dziennikarze, urzędnicy, co w społecznej ocenie może być odbierane jako niesprawiedliwe³⁰. Gwarancja ubezpieczeniowa powinna zapewniać łagodzenie skutków ziszczenia się ryzyka, a nie służyć powiększaniu majątku. Chodzi o zachowanie spójności metodologicznej i unikanie wprowadzenia odmiennych reguł wypowiedzenia stosunku pracy określonej grupie pracowników w sposób pozaustawowy i wręcz niezgodny z założeniami obowiązującej regulacji.

W przedmiocie zawieszalności świadczeń w wypadku kontynuowania zatrudnienia bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy, problem zakresu podmiotowego oraz granic stosowania przepisu 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS³¹ był przedmiotem wielu wypowiedzi SN³². W ocenie SN przepis ten nie przeczy zasadom konstytucyjnym. Ustawodawca ma bowiem prawo do modyfikowania zasad dotyczących zawieszania świadczeń emerytalno-rentowych z uwagi na aktualne tendencje na rynku pracy, stopę i strukturę zatrudnienia, a także jego działanie w żadnym stopniu nie narusza zasady demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego reguły sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Omawiana regulacja nie narusza też w ocenie SN zasady ochrony praw nabytych ani też nie łamie zasady niedziałania prawa wstecz. Kwestionowany art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie pozbawia osób zainteresowanych prawa do emerytury, lecz oddziela od siebie dwa stany: nabycie prawa do emerytury w wyniku ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego, czyli „po osiągnięciu wieku emerytalnego” oraz zawieszenie świadczenia w razie kontynuacji zatrudnienia bez rozwiązania stosunku pracy. Po wtóre zasada zawieszalności świadczeń emerytalnych nie łamie reguły *lex retro non agit*, nie odbiera bowiem zainteresowanym nabytych praw do świadczeń emerytalnych, lecz zmienia jedynie zasady, wyrażające się warunkowym wstrzymaniem ich wypłaty, co zdaniem SN jest dopuszczalne w zaistniałych okolicznościach społeczno-ekonomicznych.

³⁰ K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 43.

³¹ Ustawa z dnia 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.

³² Np. wyrok z dnia 30.07.2003 r., II UK 363/02, niepublikowany; wyrok SN z dnia 28.10.2003 r., II UK 146/03, OSNP 2004, Nr 17; wyrok z dnia 10.11.2004 r., II UZP 9/04, tekst dostępny na http://rzeczpospolita.pl/prawo/orzecznictwo/sn/adm/u_II_UZP_09_04.pdf; wyrok z dnia 19 lutego 2004 r., II UK 263/03, niepublikowany; wyrok SN z dnia 19.02.2004 r., II UK 274/03, OSNP 2004, Nr 21, poz. 376; uchwała SN z dnia 27.04.2004 r., II UZP 2/04, OSNP 2004, Nr 17, poz. 303; wyrok SN z dnia 28.10.2003 r., II UK 146/03, OSNP 2004, Nr 16, poz. 289; wyrok SN z dnia 12.02.2004 r., II UK 237/03, niepublikowany; wyrok SN z dnia 11.03.2004 r., II UK 276/03.

Jak zaznacza Jerzy Kuźniar³³, obecnie pracownik, który osiągnął wiek emerytalny może wybrać albo status emeryta, albo (pomimo nabycia prawa do emerytury) status pracownika. Nie można jednak łączyć bez ograniczenia statusu emeryta i pracownika, czyli otrzymywać równocześnie świadczenia z tytułu utraty zdolności do pracy („po osiągnięciu wieku emerytalnego”) i wynagrodzenia z tytułu kontynuowania zatrudnienia, do którego pracownik utracił zdolność zarobkowania. Z cytowanego art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach nie wynika obowiązek rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem, który nabył prawo do emerytury, ale istotą regulacji jest wyeliminowanie poprzez ograniczenie równoczesnego pobierania w pełnej wysokości dwóch świadczeń – emerytury i wynagrodzenia za pracę. Należy przy tym dodać, że orzecznictwo SN nie narusza wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego. Na władzach publicznych spoczywa bowiem nie tylko wynikający z art. 67 ust. 1 Konstytucji obowiązek zapewnienia zabezpieczenia społecznego obywatelom, którzy osiągnęli wiek emerytalny, ale również przewidziany w ust. 2 cytowanego artykułu obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego tym obywatelom, którzy nie mają środków utrzymania.

4. Uprawnienia emerytalne a konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela

Każda konstytucja określa pewne zasady podstawowe, które determinują charakter ustrojowy danego państwa. Suma tych zasad składa się na tożsamość konstytucyjną państwa³⁴. Przedmiotowe zasady określają podstawowe sposoby – płaszczyzna formalna oraz podstawowe treści – płaszczyzna materialna, sprawowania władzy, wskazując idee i cele, jakie powinny być w tym procesie urzeczywistniane. Konstytucyjne zasady ustroju nie zawsze muszą być zapisane w odrębnych postanowieniach tego aktu, a nierzadko wymagają zdefiniowania dopiero poszczególne postanowienia konstytucji. Opierają się również na koncepcjach aksjologicznych i konstrukcjach doktrynalnych, które tworzą tło dla tekstu konstytucji i dla procesu interpretacji jej tekstu. Jak konstatuje Leszek Garlicki: „jest bowiem regułą, że tekst konstytucji posługuje się skrótami myślowymi, pojęciami – kluczami, milcząco zakładając, że znaczenie tych pojęć jest na tyle oczywiste, iż nie wymaga legalnych definicji. W ten sposób zasady ustroju nabierają znacznej elastyczności i o ich rzeczywistej roli i znaczeniu można często mówić dopiero na tle orzecznictwa sądowego dokonującego ich konkretyzacji”³⁵.

³³ J. Kuźniar, *Zawieszenie prawa do emerytury w przypadku kontynuowania zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 11, s. 39.

³⁴ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 53.

³⁵ *Ibidem*.

Z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika wiele zasad szczegółowych, do których należy na przykład zasada *lex retro non agit*, obowiązek wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasada ochrony praw nabytych. Ta ostatnia zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczenia praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występujących w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych, a także maksymalne ukształtowanie ekspektatyw tych praw, a więc sytuacji prawnych, w których zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia określonych praw podmiotowych określonych przez prawo. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny, między innymi w cytowanym wyroku z dnia 7 lutego 2006 r., podkreśla, że „odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne”. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie uprawnionego do świadczenia, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia społecznego i sytuacje, w których uprawniony musi się liczyć z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych będzie wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe.

Zakończenie

Zasadniczym celem polityki społecznej współczesnego państwa jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Realizacja zadań wynikających z tego celu odbywa się poprzez system zabezpieczenia społecznego. Jego główną funkcją jest gwarantowanie bezpieczeństwa socjalnego (w zakresie ustalonego poziomu i warunków życia) poprzez działania nakierowane między innymi na zmniejszenie i kompensowanie następstw zaistnienia ryzyka socjalnego (zdarzeń, które powodują utratę dochodów lub ich zmniejszenie)³⁶.

Biorąc pod uwagę rozbieżności terminologiczne oraz spory, jakie toczyły się przed TK³⁷, twórcy Konstytucji z 1997 r. zachowali znaczną powściągliwość.

³⁶ Por. M. Orłowska-Bednarz, M. Bednarz, *Zabezpieczenie społeczne jako forma ochrony warunków życia*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych” 2012, s. 56-57.

³⁷ Szerzej np. L. Garlicki, *Prawa socjalne w orzecznictwie TK*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 61 i n.

Artykułowi 67 nadano bardzo ogólne ujęcie oraz odesłano do ustawodawstwa zwykłego unormowanie wszystkich istotnych kwestii. Chcąc zdefiniować termin zabezpieczenie społeczne użyte w tekście konstytucji w odniesieniu do systemu emerytalnego, można określić go jako system świadczeń i urzędzeń, jakie ze środków publicznych służą zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili lub doznali ograniczenia zdolności do pracy ze względu na osiągnięty wiek, który zdefiniowany w ustawodawstwie zwykłym uprawnia beneficjenta do zaprzestania pracy i uprawnia do pobierania świadczenia emerytalnego.

Leszek Garlicki dostrzegł, że „nie zauważono natomiast w tym przepisie różnicowania podstawowych technik tego zabezpieczenia, tzn. nie dokonano wyróżnienia ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej”³⁸. Jednym z elementów prawa do zabezpieczenia społecznego jest prawo do emerytury, które ma zagwarantować środki utrzymania w razie zaprzestania pracy zarobkowej w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarabkowania wynikającej z podeszłego wieku.

Artykuł 67 ma w dużym stopniu znaczenie odsyłające – „zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Regulacje ustawowe muszą jednak być kształtowane tak, aby uwzględniać istniejące potrzeby, ale również możliwości ich realizacji. Zabrakło w konstytucji gwarancji stałego rozwoju systemu świadczeń socjalnych, jak również maksymalnej rozbudowy tego systemu, co biorąc pod uwagę złożoną materię społeczno-ekonomiczną zabezpieczenia społecznego, wydaje się trafnym rozwiązaniem. Nie można bowiem żadnym konstytucyjnym rozwiązaniem ustalić konkretnego modelu zabezpieczenia społecznego, a tylko stworzyć ramy do konkretyzacji takich pojęć jak na przykład „wiek emerytalny”. Realizacja prawa do zabezpieczenia społecznego wyznaczana jest przy współudziale innych podlegających ochronie wartości konstytucyjnych, takich jak godność człowieka, ochrona praw nabytych, równość czy solidarność społeczna.

The concept of social security in the Constitution of the Republic of Poland on the example of the pension system

Summary. The concept of “social security” exists in most national legislation of European countries in terms of international legal instruments. Also the Polish legislator determining the constitutional framework for the protection of insurance states that the citizen has the right to “social security”. However, despite the widespread use of this concept, it has not been previously defined anywhere and not been given any clear content. In this article the author attempts to define the term based on

³⁸ *Idem, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 67*, C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 3.

the analysis of the provisions relating to the pension system. This is particularly important character in the jurisdictions in which the pension system is based on the principle of apportioning benefits, which must specify the relationship between fundamental rights and constitutional methods of achieving them.

Keywords: social security, the Constitution, social insurance, pension system

Sławomir Maciejewski (1969-2019) – był adiunktem w Katedrze Prawa Cywilnego oraz Komparatystyki Prawa i Administracji na Wydziale Prawa Uniwersytetu Zielonogórskiego, autorem rozprawy doktorskiej pt. *Solidarność między pokoleniami w publicznych systemach emerytalnych (przykład konstytucyjnych praw socjalnych)* obronionej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Specjalizował się w prawie pracy oraz w zagadnieniach związanych z zabezpieczeniem społecznym. Zajmował się także zagadnieniami z zakresu polityki społecznej.