



INSTYTUT PRAWA USTROJOWEGO

Opracowanie przygotowane w ramach projektu:

OBYWATELU MASZ PRAWO!

Tytuł opracowania:

Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP (nota informacyjna)

Autor opracowania:

Dr hab. Aleksandra Syryt

Strona 1 z 8





Zabezpieczenie społeczne jako określony program (system) ochrony socjalnej ma na celu zagwarantowanie pewnego stopnia zabezpieczenia dochodów w razie nieprzewidzianych okoliczności związanych ze starością, przeżyciem, niezdolnością do pracy, niepełnosprawnością, bezrobociem lub wychowywaniem dzieci albo innymi ryzykami, które powodują, że człowiek nie jest w stanie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb dotyczących bytowania. Potrzeba stworzenia systemu państwowych form zabezpieczenia społecznego pojawiła się w związku z konsekwencjami rewolucji przemysłowej¹. Rozwój cywilizacyjny i kolejne rewolucje przemysłowe prowadzą do rozwijania i modyfikacji instrumentów zabezpieczenia społecznego, co ma być odpowiedzią na współczesne wyzwania związane z transformacją polityczną, ekonomiczną, społeczną, a także cyfrową².

W klasycznej klasyfikacji katalogów praw człowieka, prawo do zabezpieczenia społecznego jest uznawane za tzw. prawo drugiej generacji, co ma znaczenie dla zrozumienia jego istoty i konstrukcji³. Prawa drugiej generacji są powszechne, niepodzielne, współzależne i powiązane ze sobą. Państwa i społeczność międzynarodowa ma obowiązek szanować te prawa tak samo, jak prawa pierwszej generacji, a także tworzyć warunki ich urzeczywistniania. U podstaw praw drugiej generacji leży przede wszystkim szeroko rozumiana idea równości. Ich realizacja wymaga zazwyczaj od państwa określonej aktywności (zwłaszcza w sferze legislacyjnej). Ułatwiają urzeczywistnianie praw pierwszej generacji, gdyż dzięki zapewnieniu ekonomicznego zabezpieczenia i podstawowych warunków bytowych łatwiej można korzystać z wolności osobistych i politycznych.

Prawa drugiej generacji, w tym prawo do zabezpieczenia społecznego, są chronione na

¹ Zob. np. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, s. 17–20; T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników, Zarys systemu – część ogólna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 29–41.

² Na zagadnienie to zwraca uwagę między innymi A. Świątkowski, który wskazuje, że takie czynniki jak postępujący proces starzenia się społeczeństw europejskich, obniżenie liczby urodzin wpływają na pogorszenie się sytuacji finansowej funduszy i instytucji finansujących świadczenia z zabezpieczenia społecznego. W związku z tym, władze publiczne muszą reagować i dokonywać zmian w systemie zabezpieczenia społecznego (A. Świątkowski, *Ustrojowe granice gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego*, „Palestra” 7-8/2011, s. 18).

³ Druga generacja praw człowieka opiera się na zasadach sprawiedliwości społecznej i jest związana z określonymi (zazwyczaj pozytywnymi) obowiązkami państwa. Ma też związek z realizacją zasady równości. Zob. szerzej na temat generacji praw człowieka i zmian w katalogach praw człowieka np. M. Muszyński, *Sila. Norma. Idea. Prawo międzynarodowe w ujęciu historycznym*, T. 3, Warszawa 2022, s. 820 i n.; K. Vasak, *30-year struggle; the sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, [w:] *The UNESCO Courier: a window open on the world*, XXX, 11, s. 28-29, 32; S. Domaradzki, M. Khvostova, D. Pupovac, *Karel Vasak's Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse*, “Human Rights Review” 20/2019, s. 423-443.



poziomie międzynarodowym oraz krajowym (w tym konstytucyjnym). W polskiej tradycji konstytucyjnej choć przed wejściem Konstytucji RP⁴ pojęcie zabezpieczenia społecznego się nie pojawiało, zagadnienie to było przedmiotem regulacji w aktach o najwyższej mocy prawnej w państwie. Art. 102 ust. 2 konstytucji marcowej z 1921 r. stanowił, że każdy obywatel ma prawo do opieki Państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa – do ubezpieczenia społecznego, które ustali osobna ustawa⁵. Również w konstytucji PRL zamieszczono przepis dotyczący prawa społecznego. W art. 60 ust. 1 konstytucji PRL z 1952 r. wyrażono obywatelskie prawo do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. W art. 60 ust. 2 tego aktu postanowiono, że coraz szerszemu urzeczywistnianiu tego prawa służą: rozwój ubezpieczenia społecznego robotników i pracowników umysłowych na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy oraz rozbudowa różnych form pomocy społecznej, oraz rozwój organizowanej przez państwo ochrony zdrowia ludności, rozbudowa urządzeń sanitarnych i podnoszenie stanu zdrowotnego miast i wsi, stałe polepszanie warunków bezpieczeństwa, ochrony i higieny pracy, szeroka akcja zapobiegania chorobom i ich zwalczania, coraz szersze udostępnianie bezpłatnej pomocy lekarskiej, rozbudowa szpitali, sanatoriów, ambulatoriów, wiejskich ośrodków zdrowia, opieka nad inwalidami⁶. Wskazany przepis został utrzymany w mocy na podstawie art. 77 Małej Konstytucji⁷. Stał się też przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w latach 1993-1997. Trybunał Konstytucyjny upatrywał w nim prawa podmiotowego, z którego jednocześnie wynikał szeroki zakres swobody ustawodawcy w realizacji zabezpieczenia społecznego. W szczególności Trybunał analizował realizację tego prawa przez pryzmat dochowania nakazu ochrony praw słusznie nabytych oraz sprawiedliwości społecznej⁸.

Istotne zmiany w regulacji dotyczących gwarancji praw socjalnych, w tym prawa do

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.; Konstytucja RP).

⁵ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267, ze zm.; konstytucja marcową z 1921 r.).

⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232; konstytucja PRL). Po nowelizacji konstytucji PRL w 1976 r. i zmianie numeracji artykułów był to art. 70 tego aktu (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.).

⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426; Mała Konstytucja).

⁸ Zob. np. orzeczenia TK z: 3 listopada 1992 r., sygn. K 12/92, OTK ZU 1992, poz. 24; 23 lutego 1993 r., sygn. K 10/92, OTK ZU 1993, poz. 5; 24 stycznia 1995 r., sygn. K 5/94, OTK ZU 1995, poz. 3; 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49; 15 października 1997 r., sygn. K 11/97, OTK ZU nr3-4/1997, poz. 39.



zabezpieczenia społecznego, wprowadziła Konstytucja RP⁹. Prawo to wyraźnie określa art. 67, zawarty w rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, podrozdziale „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”¹⁰. Art. 67 Konstytucji RP 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 (ust. 1). Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa (ust. 2). Konstytucja nie zawiera przepisu nakazującego rozwój prawa do ubezpieczenia społecznego. Pojęcie zabezpieczenia społecznego nie zostało zdefiniowane w Konstytucji. W jego skład wchodzi różne instytucje, w tym świadczenia na wypadek niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego¹¹.

Podmiotem objętym gwarancjami art. 67 Konstytucji RP jest obywatel. Oznacza to, że osoby niebędące obywatelami Rzeczypospolitej nie mogą na podstawie art. 67 ust. 1 Konstytucji mieć roszczenia do państwa o zabezpieczenie społeczne i o konkretne świadczenia. Ewentualne obowiązki państwa związane z zapewnieniem godnego bytu mogłyby zostać wywiedzione w oparciu o zasadę godności (art. 30 Konstytucji RP). Obywatel może domagać się w oparciu o system stworzony przez ustawodawcę, także określonego zakresu czy form zabezpieczenia¹². To bowiem do ustawodawcy należy wybór optymalnych rozwiązań z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Podmiotem zobowiązanym są organy władzy publicznej, zwłaszcza

⁹ Zob. szerzej na temat art. 67 Konstytucji RP np. B. Banaszak, M. Jabłoński, Art. 67, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998 B. Banaszak, *komentarz do art. 67*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis; 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. 595-605; K. Ślebzak, *komentarz do art. 67*, [w:] *Konstytucja RP, T. 1*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

¹⁰ Zob. kompleksowe opracowanie na temat prawa do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP K. Ślebzaka, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, w którym Autor kompleksowo i z różnych perspektyw opisuje dane zagadnienie. Monografia odnosi się zarówno do ujęcia teoretycznego jak i dogmatycznego. Jej wartością jest pokazanie, jak konstytucyjne przepisy o zabezpieczeniu społecznym funkcjonują w praktyce, zwłaszcza w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

¹¹ B. Banaszak, *komentarz do art. 67*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis, ak. 2.

¹² Zob. np. wyrok TK z 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 15.



ustawodawca, który ma w ustawie określić zakres i formy zabezpieczenia społecznego¹³.

Nałożenie na ustawodawcę obowiązku określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, bez wyraźnego określenia kryteriów i kierunków wyznaczania granic i form tego zabezpieczenia oznacza, że jako konsekwencję działań prawodawczych należy stworzyć system form, o zróżnicowanym zakresie, wypełniających treść tego pojęcia. System ten ma umożliwić obywatelowi pozostającemu bez pracy nie z własnej woli i nie mającemu innych środków utrzymania, realizację jego prawa do zabezpieczenia społecznego¹⁴.

Ustawodawca ma określić elementy prawa do zabezpieczenia społecznego, ale nie wszystkie. Konstytucja RP deleguje bowiem do uregulowania w ustawie zakresu i formy tego zabezpieczenia. Zakres podmiotowy i przedmiotowy wyznaczył sam ustrojodawca¹⁵. To znaczy, że ustawodawca nie ma pełnej swobody ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń, ani przy ustalaniu wysokości świadczeń¹⁶.

Kształtując zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca musi działać jednak zgodnie z wymogami konstytucyjnymi. W szczególności musi uwzględniać wartości konstytucyjne w szczególności takie jak równowaga budżetowa¹⁷, ochrona praw słusznie nabytych¹⁸, sprawiedliwość społeczna i równość¹⁹, proporcjonalność (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). W szczególności nie może naruszyć istoty zabezpieczenia społecznego, która obecnie jest rozumiana jako zapewnienie minimum egzystencji obywatelowi²⁰.

Takie podejście znajduje wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Organ ten potwierdza, że ustawodawca ma dużą swobodę w decydowaniu, jakie rozwiązania uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz rozwoju gospodarczego kraju. Tworząc przepisy dotyczące

¹³ Zob. wyroki TK z: 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136.

¹⁴ Zob. np. wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252 i przywołane tam orzecznictwo.

¹⁵ Zob. wyrok TK z 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 15.

¹⁶ Zob. wyrok TK z 11 lipca 2013 r., sygn. SK 16/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75.

¹⁷ Zob. np. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82; 8 czerwca 2010 r., sygn. SK 37/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 48; 31 lipca 2014 r., sygn. SK 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 81; 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50.

¹⁸ Zob. wyroki TK z: 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16; 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62; 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53.

¹⁹ Zob. wyrok z 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 1.

²⁰ Zob. np. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100.



zabezpieczenia społecznego nie może on jednak naruszyć istoty tego prawa. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego muszą uwzględniać konstytucyjną aksjologię, w tym zasadę sprawiedliwości społecznej. Kształtując te elementy ustawodawca musi zachować sprawiedliwe proporcje²¹.

Choć istnieje wątpliwość, na ile zasadę proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP można stosować do jej art. 67²², to nie można jej wykluczać. Minimum treści prawa do zabezpieczenia społecznego wynika z Konstytucji RP, a zatem wszelka ingerencja w to prawo musi być analizowana z perspektywy zakazu nadmiernej ingerencji. Nie chodzi tu jedynie o to, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać ich istoty. Chodzi o kształtowanie prawa z uwzględnieniem wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ponadto regulując zakres prawa do ubezpieczenia społecznego ustawodawca musi respektować nakazy wynikające z zasady równości. Skoro więc można analizować ingerencję w prawo do zabezpieczenia społecznego z punktu widzenia równości, tym bardziej do ograniczenia tego prawa będzie miała zastosowanie zasada proporcjonalności.

Art. 67 Konstytucji RP wyraża gwarancje zabezpieczenia społecznego dla obywateli i choć samo określenie systemu tego zabezpieczenia ustrojodawca powierzył ustawodawcy, nie ma wątpliwości, że Konstytucja RP tworzy nieprzekraczalne granice tego prawa. W szczególności potwierdza pozytywne obowiązki państwa w zakresie stworzenia mechanizmów, które zapewnią godne życie obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej.

²¹ Zob. wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50.

²² Zob. w tym zakresie stanowisko TK wyrażone np. w wyrokach z: 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15; 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 117 oraz 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62.



Bibliografia:

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267, ze zm.).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232, a następnie Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

Orzeczenie TK z 3 listopada 1992 r., sygn. K 12/92, OTK ZU 1992, poz. 24.

Orzeczenie TK z 23 lutego 1993 r., sygn. K 10/92, OTK ZU 1993, poz. 5.

Orzeczenie TK z 24 stycznia 1995 r., sygn. K 5/94, OTK ZU 1995, poz. 3.

Orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49.

Orzeczenie TK z 15 października 1997 r., sygn. K 11/97, OTK ZU nr3-4/1997, poz. 39.

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

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

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

Wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82.

Wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15.

Wyrok TK z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 117.

Wyrok TK z 8 czerwca 2010 r., sygn. SK 37/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 48.

Wyrok TK z 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82.

Wyrok TK z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16.

Wyrok TK z 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53.

Wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136.

Wyrok TK z 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62.

Wyrok TK z 11 lipca 2013 r., sygn. SK 16/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75.

Wyrok TK z 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 15.



Wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50.

Wyrok TK z 31 lipca 2014 r., sygn. SK 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 81.

Banaszak B., Jabłoński M., Art. 67, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.

Banaszak B., *komentarz do art. 67*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis.

Domaradzki S., Khvostova M., Pupovac D., *Karel Vasak's Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse*, "Human Rights Review" 20/2019.

Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 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.

Muszyński M., *Sila. Norma. Idea. Prawo międzynarodowe w ujęciu historycznym*, T. 3, Warszawa 2022.

Ślebzak K., komentarz do art. 67, [w:] *Konstytucja RP*, T. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Ślebzak K., *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.

Świątkowski A., *Ustrojowe granice gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego*, „Palestra” 7-8/2011.

Vasak K., *30-year struggle; the sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, [w:] *The UNESCO Courier: a window open on the world*, XXX, 11.

Zieliński T., *Ubezpieczenia społeczne pracowników, Zarys systemu – część ogólna*, Warszawa–Kraków 1994.