

MACIEJ SEROWANIEC  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## **Krzysztof Ślebzak, „Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe”**

Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015,  
ISBN 978-83-255-7956-2, ss. 226.

Krzysztof Ślebzak, „A right to social security in  
the Constitution of the Republic of Poland. Basic  
issues”, Publisher: C.H. Beck, Warsaw 2015,  
ISBN 978-83-255-7956-2, pp. 226.

**Streszczenie.** Artykuł recenzyjny analizuje i ocenia opracowanie monograficzne pt. „Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe”.

**Słowa kluczowe:** zabezpieczenie społeczne; Konstytucja RP.

**Abstract.** This review provides an analysis and an evaluation of the monograph „A right to social security in the Constitution of the Republic of Poland. Basic issues”.

**Keywords:** social security; the Constitution of the Republic of Poland.

W polskiej doktrynie prawa socjalnego, począwszy od okresu międzywojennego, kwestiom zabezpieczenia społecznego poświęcano wiele uwagi. W literaturze przedmiotu przeważała i nadal przeważa jednak tendencja do omawiania zagadnień dotyczących zabezpieczenia społecznego przede wszystkim z perspektywy roli oraz celów, jakie zabezpieczenie społeczne ma do spełnienia<sup>1</sup>. Na polskim rynku wydawniczym brak było jak dotąd monografii, która w sposób kompleksowy dotykałaby problematyki prawa do zabezpieczenia społecznego, z perspektywy prawa zarówno socjalnego, jak i konstytucyjnego. Lukę tą z powodzeniem wypełnia praca Krzysztofa Ślebzaka „Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe”, która w 2015 r. wydana została nakładem Wydawnictwa C.H. Beck.

Układ pracy uznać można za spójny i logiczny. Autor wyszedł od genezy, pojęcia, metod realizacji i funkcji zabezpieczenia społecznego (rozdz. I), by w rozdz. II przedstawić jego współczesny kształt w świetle regulacji międzynarodowych (ONZ, MOP, Rada Europy, UE). Następnie w ujęciu generalnym zaprezentowane zostały poszczególne ryzyka społeczne objęte ochroną na podstawie art. 67 Konstytucji w relacji do innych konstytucyjnych praw socjalnych (rozdz. III), co pozwoliło na zrekonstruowanie w dalszej części pracy treści prawa do zabezpieczenia społecznego (rozdz. IV). Logicznym uzupełnieniem tego obrazu było ukazanie uprawnień jednostki związanych z prawem do zabezpieczenia społecznego (rozdz. V) oraz zmian dotyczących realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego w kontekście wybranych zasad i wartości konstytucyjnych (rozdz. VI).

---

<sup>1</sup> Zob. np. J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe*, Warszawa 2014, s. 30–33.

Analizując genezę urządzeń zabezpieczenia społecznego, K. Ślęzak słusznie wskazuje, że na przestrzeni lat zabezpieczenie społeczne w poszczególnych państwach przyjmowało różną postać. Początkowo istniały bowiem dwie metody ochrony: opiekuńcza, która nawiązywała do prawa ubogich, oraz ubezpieczeniowa (s. 3). Dopiero po drugiej wojnie światowej na popularności zyskała idea zabezpieczenia społecznego, co znalazło odzwierciedlenie w tekstach uchwalanych wówczas aktów prawnych, m.in. francuskiego kodeksu zabezpieczenia społecznego z 1956 r. czy niemieckiego kodeksu socjalnego (s. 8). Elementy charakterystyczne dla obu modeli zabezpieczenia społecznego można zresztą odnaleźć również we współczesnych porządkach prawnych wielu państw członkowskich UE. Ponadto rozszerzający się ciągle zakres przedmiotowy zabezpieczenia społecznego spowodował, że w chwili obecnej możliwe wydaje się wyróżnienie dodatkowych metod, takich jak chociażby odszkodowanie i wspieranie społeczne. Koncepcja ochrony na wypadek zajścia określonych ryzyk socjalnych na przestrzeni lat przeszła zatem znaczną ewolucję (s. 38). Co prawda K. Ślęzak we wprowadzeniu zaznaczył, że ze względu na przyjętą perspektywę badawczą koncentruje się wyłącznie na analizie polskich rozwiązań ustrojowych, nie podejmując wątków prawnoporównawczych, ale szczególnie w tej części pracy warto byłoby poddać głębszej analizie modele funkcjonowania systemu zabezpieczeń chociażby w wybranych państwach członkowskich UE<sup>2</sup>.

Autor słusznie wskazuje, że na koncepcyjny rozwój idei zabezpieczenia społecznego istotny wpływ wywarły akty prawne prawa międzynarodowego (m.in. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, s. 41). Szczególną rolę w tym zakresie odegrał również dorobek normatywny Międzynarodowej Organizacji Pracy, w szczególności zaś Konwencja MOP Nr 102 (s. 49–50). Od samego początku także dorobek normatywny Rady Europy pozostawał pod dużym wpływem MOP, czego najlepszym przykładem są prace nad Europejską Kartą Społeczną (s. 50–52). Jedynie

---

<sup>2</sup> Warto dodać, że systemy (modele) zabezpieczenia społecznego z perspektywy finansowej zostały już w literaturze omówione, zob. np. J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005, s. 22–27.

prawo Unii Europejskiej w niewielkim stopniu odnosi się do kwestii zabezpieczenia społecznego. W pełni podzielić należy bowiem zaprezentowany przez K. Ślęzaka pogląd, że pozostawienie kompetencji do prowadzenia polityki społecznej krajom członkowskim wynika z zasady pomocniczości, wyrażającej się w nieingerowaniu w poziom zabezpieczenia społecznego w poszczególnych krajach członkowskich (s. 58).

Szczegółne znaczenie poznawcze ma podjęta przez autora analiza normatywnej treści art. 67 Konstytucji. Przepis ten ma na celu zagwarantowanie każdemu obywatelowi świadczeń na wypadek niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo, osiągnięcie wieku emerytalnego, pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania (s. 63). Określając normatywną treść art. 67 oraz poszukując znaczenia pojęcie „zabezpieczenie społeczne”, które jako termin języka prawnego nie został wprowadzony do ustawodawstwa zwykłego, zdaniem K. Ślęzaka należy odwołać się do funkcji, jakie ma ono do spełnienia. Także w nauce prawa konstytucyjnego istnieje właściwie zgodność, że prawa socjalne, w tym prawo do zabezpieczenia społecznego, należy zaliczyć do tzw. praw-uprawnień, z których wynika możliwość domagania się od podmiotu zobowiązanego określonego zachowania, polegającego na świadczeniu na korzyść uprawnionego<sup>3</sup>. W przepisach tych państwo ustala zatem granice swych zobowiązań wobec obywateli (s. 99–101).

Autor słusznie zwraca również uwagę, że zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem TK art. 67 Konstytucji RP stanowi podstawę do rozróżnienia minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa oraz uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa<sup>4</sup> (s. 103–105). W ocenie TK w odniesieniu do pierw-

---

<sup>3</sup> Zdaniem K. Wojtyczka możliwość realizacji praw socjalnych determinuje ustanowienie określonych norm prawnych, co sprawia, że bez odpowiedniej regulacji prawnej jednostka nie jest w stanie zrealizować swojego prawa. Por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę prawa człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 31–32.

<sup>4</sup> Zob. m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 25 lutego 2014 r., SK 18/13, OTK-A 2014, Nr 2, poz. 15; 25 czerwca 2013 r., P 11/12, OTK-A 2013, Nr 5, poz. 62; 28 lute-

szej sfery stwierdzenie naruszenia art. 67 może mieć miejsce w przypadku uznania, że ustawodawca nie przyznał osobom wskazanym w art. 67 ust. 1 i 2 takich świadczeń, które zapewnią im utrzymanie przynajmniej na poziomie minimum życiowego. Inaczej natomiast ocenić należy działalność ustawodawcy w tej sferze, w której może on swobodnie kształtować zakres uprawnień wynikających z prawa do zabezpieczenia społecznego i może – co do zasady – znosić uprawnienia wykraczające poza istotę tego prawa. W takim wypadku ocena konstytucyjności obowiązujących unormowań może dotyczyć tego, czy ustawodawca działał z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności tych, które określają reguły wprowadzania zmian do systemu prawnego. Nie można jednak wykazać naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tego, czego ustawodawca nie miał obowiązku uregulowania, realizując treść art. 67. Przepis ten nie determinuje bowiem zakresu ani formy świadczeń wykraczających poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Jednocześnie zauważa, że ustawa musi zagwarantować świadczenia odpowiadające minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb<sup>5</sup>. Ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może zatem nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa<sup>6</sup>.

Z punktu widzenia prawa do zabezpieczenia społecznego wyrażonego w art. 67 Konstytucji RP zagadnienie to staje się szczególnie istotne w przypadku świadczeń na wypadek niezdolności do pracy (s. 111–122) oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (s. 122–127). Są to świadczenia z natury długoterminowe, stąd waloryzacja ukierunkowana na zachowanie realnej ich wartości odgrywa zasadniczą rolę. Zdaniem K. Ślęzaka prawo do waloryzacji można wyinterpretować z istoty nabytego prawa, a zatem w ujęciu konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego. Brak odpowiedniego mechanizmu waloryzacyjnego powoduje bowiem, że zna-

---

go 2012 r., K 5/11, OTK-A 2012, Nr 2, poz. 16; 8 czerwca 2010 r., SK 37/09, OTK-A 2010, Nr 5, poz. 48.

<sup>5</sup> Zob. m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 7 lutego 2006 r., SK 45/04, OTK-A 2006, Nr 2, poz. 15; 11 lipca 2013 r., SK 16/12, OTK-A 2013, Nr 6, poz. 75.

<sup>6</sup> Zob. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK 2000, Nr 4, poz. 107.

czenie tego uprawnienia znacznie się osłabia, a prawo do zabezpieczenia społecznego praktycznie przestaje być realizowane. Jak trafnie odnotował autor, zagadnienie waloryzacji prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego było wielokrotnie przedmiotem rozważań TK, który stwierdzał, że prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z istotnych elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP<sup>7</sup> (s. 148–156). Prawo do zabezpieczenia społecznego powinno być zatem realizowane w sposób optymalny, co oznacza, że możliwe odstępstwa od tego nakazu muszą być rozpatrywane przez pryzmat innych wartości konstytucyjnych bądź zasad (s. 183). Dotyczy to zwłaszcza oceny możliwości zaspokajania potrzeb obywateli, która musi być dokonywana przez pryzmat innych wartości konstytucyjnych podlegających ochronie, takich jak np. równowaga finansów publicznych<sup>8</sup>, czy zasad, np. zasady zaufania do państwa i prawa, ochrony praw nabytych, określoności prawa, sprawiedliwości społecznej czy równości wobec prawa (s. 188–209).

Nie ulega także wątpliwości, że prawo do zabezpieczenia społecznego jako zmierzające do zagwarantowania określonego zabezpieczenia materialnego w przypadku wystąpienia określonych zdarzeń losowych jest prawem o charakterze majątkowym (s. 148)<sup>9</sup>. K. Ślebzak podkreśla przy tym jednak, że perspektywa ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego jest inna niż ochrona praw majątkowych. Jego zdaniem nie należy również zapominać, że ochrona, jaka jest gwarantowana w art. 67, dotyczy sytuacji, w których dopiero wystąpiło w nim określone ryzyko

---

<sup>7</sup> Zostało to wyrażone zwłaszcza w wyroku TK z 17 grudnia 2013 r., SK 29/12, OTK-A 2013, Nr 9, poz. 138; oraz orzeczeniach z: 20 listopada 1995 r., K 23/95, OTK 1995, Nr 3, poz. 14; 17 lipca 1996 r., K 8/96, OTK 1996, Nr 4, poz. 32 i 15 października 1997 r., K 11/97, OTK 1997, Nr 3–4, poz. 39, a także – już pod rządami Konstytucji RP – w wyrokach TK z: 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK 1999, Nr 5, poz. 100; 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 165; 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK 2000, Nr 4, poz. 107; 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 136).

<sup>8</sup> Por. szerzej Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, *Równowaga budżetowa jako wartość konstytucyjna versus ochrona praw jednostki?*, [w:] M. Grzybowski (red.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia prawne. Tom 3, Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi A. Maciągowi*, Kraków 2014, s. 131–143.

<sup>9</sup> Por. B. Gronowska, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015, s. 181–182.

socjalne. Niezależnie zatem od form i realizacji tego prawa, również w zakresie poprzedzającym nabycie określonego uprawnienia, podporządkowane jest ustrojowemu obowiązkowi realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego (s. 147–148). Nawet wówczas, gdy na mocy regulacji ustawowych wydanych w związku z realizacją prawa do zabezpieczenia społecznego, doszło do przyznania jednostce określonego uprawnienia o charakterze majątkowym (co dotyczy zwłaszcza ekspektatyw określonych praw, s. 157–158), nie zmienia to faktu, że są to uprawnienia będące skutkiem (bądź formą realizacji) prawa do zabezpieczenia społecznego, z którym pozostają w instrumentalnym związku. Stąd też za niedopuszczalne należałoby „odrywanie” ich od prawa do zabezpieczenia społecznego i poszukiwanie ochrony na podstawie innych norm Konstytucji RP. Tak długo zatem, jak określone uprawnienia majątkowe o charakterze ustawowym są wyrazem prawa do zabezpieczenia społecznego bądź je konkretyzują, konstytucyjnym wzorcem kontroli zmian prawa ingerujących w przedmiotowe uprawnienia pozostaje art. 67 Konstytucji (s. 167–171). Szczególnie interesujące są w tym zakresie także rozważania autora poświęcone koncepcji ochrony składek (aktywów) zgromadzonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych (s. 92–93, s. 136).

Postawiony przez Autora problem badawczy sprowadzał się zatem przede wszystkim do udzielenia odpowiedzi na pytanie o obowiązki ustawodawcy w przedmiocie określania zakresu i form realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Zgromadzony materiał badawczy pozwolił na sformułowanie wielu interesujących wniosków dotyczących nie tylko samej treści prawa do zabezpieczenia społecznego, zasad jego realizacji przez ustawodawcę zwykłego, dopuszczalności ingerencji w przedmiotowe prawo, ale także możliwości formułowania na jego podstawie konkretnych uprawnień jednostek.

Starannie przygotowane pod względem merytorycznym opracowanie odwołuje się także do bogatej i co do zasady aktualnej polskojęzycznej literatury przedmiotu. Różnorodność wykorzystanych technik badawczych czyni całą pracę niezwykle interesującą, tym bardziej że autor wykazał się rozległą wiedzą teoretyczną, wzbogaconą znajomością zasad funkcjonowania systemu zabezpieczeń społecznych także od strony praktycznej.

Reasumując, można stwierdzić z przekonaniem, że praca Krzysztofa Ślebzaka jest wartościowym opracowaniem o charakterze naukowym i pozycją, z którą powinni się zapoznać wszyscy, którym bliska jest problematyka prawa socjalnego w ogóle, a prawa do zabezpieczenia społecznego w szczególności.

### **Bibliografia:**

- Gronowska B., *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, TNOiK, Toruń 2015.
- Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, TNOiK, Toruń 2005.
- Wantoch-Rekowski J., *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
- Witkowski Z., Bień-Kacała A., *Równowaga budżetowa jako wartość konstytucyjna versus ochrona praw jednostki?*, [w:] M. Grzybowski (red.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia prawne. Tom 3, Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi A. Maciągowi*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2014.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę prawa człowieka w Konstytucji RP*, Wolters Kluwer Polska SA, Kraków 1999.