

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych

z dnia 13 października 1998 r. (Dz.U. Nr 137, poz. 887)

Tekst jednolity z dnia 24 października 2013 r. (Dz.U. 2013, poz. 1442)

(zm.: Dz.U. 2013, poz. 827, poz. 983, poz. 1623, poz. 1650, poz. 1717; 2014, poz. 567, poz. 598)

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Literatura do art. 1: *Babińska R.*, Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych, Warszawa 2007; *Jackowiak C.*, Ochrona praw nabytych w polskim systemie emerytalno-rentowym, PS 1992, Nr 11–12; *tenże*, Oczekiwanie i ekspektatywy w ubezpieczeniach społecznych, [w:] *J. Jończyk* (red.), *Koncepcje i problemy ubezpieczenia społecznego*, Wrocław 1987; *Jędrasik-Jankowska I.*, Ryzyka ubezpieczeniowe, [w:] *B. Wagner* (red.), *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, Kraków 1996; *taż*, Ubezpieczenie społeczne (chorobowe, rentowe i emerytalne). Zarys części ogólnej, Warszawa 1987; *taż*, Ubezpieczenie społeczne. Część ogólna, t. I, Warszawa 2003; *Jończyk J.*, Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Bezrobocie i pomoc społeczna, Kraków 2001; *Kaczyński L.*, Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium rozróżniania jego technik, PiZS 1986, Nr 5–6; *Lach D.E.*, Powiernicza technika realizacji zabezpieczenia społecznego (na przykładzie ubezpieczenia zdrowotnego), PiP 2009, z. 3; *Lach D.E., Samol S., Ślęzak K.*, Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Komentarz, Warszawa 2010; *Modliński E.*, Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych, Warszawa 1968; *tenże*, Ubezpieczenie społeczne czy jakaś nowoczesna forma filantropii, NP 1973, Nr 4; *Pacud R.*, Oczekiwanie prawne na emeryturę dożywnią (ekspektatywa). II Filar, Bydgoszcz–Katowice 2006; *Piotrowski J.*, Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody, Warszawa 1966; *Pisz Z.* (red.), *Zabezpieczenie społeczne*, Wrocław 1998; *Rzetecka-Gil A.*, Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz, Warszawa 2009; *Szubert W.*, Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu. Warszawa 1987; *Ślęzak K.*, Ochrona emerytalnych praw nabytych, Warszawa 2009; *Wierzbńska H.*, Problematyka prawna zapobiegania występowaniu ryzyk ubezpieczeniowych, [w:] *B. Wagner* (red.), *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, Kraków 1996; *Zieliński T.*, Idea wzajemności w socjalistycznym modelu ubezpieczeń społecznych, PiP 1981, z. 2; *tenże*, Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego, PiP 1992, z. 3; *tenże*, Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna, Warszawa–Kraków 1994.

Literatura do art. 2: *Klimas M.*, Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, Warszawa 2013; *Kostrzewa P.*, Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz do art. 1–32, LEX/el. 2014;

Wantoch-Rekowski J., System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe, Warszawa 2014.

Literatura do art. 2a: *Auleytner J.*, Polityka społeczna czyli ujarzianie chaosu socjalnego, Warszawa 2002; *Banaszak B.*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009; *Biernat S.*, Glosa do orz. TK z 12.12.1994 r., K 3/94, PiP 1995, z. 8; *Chmaj M.*, Równość wobec prawa i zakaz dyskryminacji, [w:] *M. Chmaj* (red.), Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce, t. I, Zagadnienia ogólne, Kraków 2002; *tenże* (red.), Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Kraków 2006; *Dybowski T.*, Zasady sprawiedliwości społecznej jako problem konstytucyjny w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Sądownictwo konstytucyjne, Studia i Materiały TK 1996, t. 2; *Dziatocha K.*, Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, [w:] *L. Garlicki, J. Trzciniński* (red.), Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych, AUWr 1990, Nr 1303; *Faude M.*, Selbstverantwortung und Solidarverantwortung im Sozialrecht. Strukturen und Funktionen der sozialrechtlichen Relevanz des Selbstverschuldens des Leitungsberechtigten, Bonn 1983; *Garlicki L.*, Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] *B. Oliwa-Radzikowska* (red.), Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, Łódź 1998; *Jończyk J.*, Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Bezrobocie i pomoc społeczna, Kraków 2001; *tenże*, Transformacja ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia, [w:] *H. Szurgacz* (red.), Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Referaty na XV Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Wrocław 2005; *Kirchhof F.*, Das Solidarprinzip im Sozialversicherungsbeitrag, [w:] *B. Schulin* (red.), Sozialfinanzverfassung: 5. Sozialrechtslehrertagung 6. bis 8. März 1991 in Göttingen, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. 35, Wiesbaden 1992; *Lach D.E.*, Pojęcie zabezpieczenia społecznego a przedmiot prawa socjalnego, [w:] *Z. Niedbała* (red.), Problemy zatrudnienia we współczesnym ustroju pracy. Księga jubileuszowa na 55-lecie pracy naukowej i dydaktycznej Profesora Włodzimierza Piotrowskiego, Poznań 2009; *Nowacki J.*, Sprawiedliwość a równość w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] *M. Kudej* (red.), W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze, Katowice 1999; *Oniszczyk J.*, Równość – najpierwsza z zasad i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2004; *Perelman C.*, O sprawiedliwości, Warszawa 1959; *Ruland F.*, Solidarität, Neue Juristische Wochenschrift 2002, Heft 48; *Sadurski W.*, Równość wobec prawa, PiP 1978, z. 8–9; *tenże*, Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia, Warszawa 1988; *Volkman U.*, Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung, Jus Publicum, Bd. 35, Tübingen 1998; *Wagner B.*, Równość w ubezpieczeniach społecznych, [w:] Prawo pracy u progu XXI wieku. Stare problemy i wyzwania współczesności. Materiały z XIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Pracy, Białystok 2001; *taż*, Zasada równego traktowania w ubezpieczeniu chorobowym, [w:] *B. Wagner, A. Malaka* (red.), Ubezpieczenia chorobowe,

Iwonicz Zdrój 2010; Ziemiński Z., O pojmowaniu sprawiedliwości, Lublin 1992; *tenże*, Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne, Warszawa 1996.

Literatura do art. 3: Antonów K., Prawo do emerytury, Kraków 2003; Klimas M., Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, Warszawa 2013; Pacud R., Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego, Warszawa 2011; Ślebzak K., Ochrona emerytalnych praw nabytych, Warszawa 2009.

Literatura do art. 5: Kostrzewa P., Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz do art. 1–32, Lex/el. 2014.

Art. 1. [Rodzaje ubezpieczenia]

Ubezpieczenia społeczne obejmują:

- 1) ubezpieczenie emerytalne;
- 2) ubezpieczenia rentowe;
- 3) ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa, zwane dalej „ubezpieczeniem chorobowym”;
- 4) ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, zwane dalej „ubezpieczeniem wypadkowym”.

1. Komentowany artykuł określa, jakie działy ubezpieczenia (systemy świadczeniowe realizowane techniką ubezpieczeniową) zaliczane są do ubezpieczeń społecznych. Abstrahując w tym miejscu od szczegółowego omówienia założeń konstrukcyjnych techniki ubezpieczeniowej realizującej ideę zabezpieczenia społecznego, należy wskazać, że kwestia ta była przedmiotem wielu opracowań doktryny (por. przede wszystkim J. Piotrowski, Zabezpieczenie społeczne; E. Modliński, Podstawowe zagadnienia; W. Szubert, Ubezpieczenie społeczne; T. Zieliński, Ubezpieczenia społeczne pracowników; L. Kaczyński, Pojęcie zabezpieczenia społecznego; Z. Pisz (red.), Zabezpieczenie społeczne; J. Jończyk, Prawo zabezpieczenia społecznego).

2. Generalnie można powiedzieć, że w przypadku techniki ubezpieczeniowej kluczowe znaczenie ma pojęcie **ryzyka socjalnego**, rozumianego jako prawna konkretyzacja zdarzenia losowego (szerzej na temat różnicy między zdarzeniem losowym a ryzykiem socjalnym por. I. Jędrasik-Jankowska, Ubezpieczenie społeczne (chorobowe, rentowe i emerytalne), s. 116 i n.; *taż*, Ryzyka ubezpieczeniowe, [w:] B. Wagner (red.), Problemy, s. 92; H. Wierzbńska, Problematyka prawna, [w:] B. Wagner (red.), Problemy, s. 107).

3. Ziszczenie się określonego ryzyka jest równoznaczne z utratą (ograniczeniem) możliwości zarobkowych danej osoby lub koniecznością

poniesienia dodatkowych wydatków. Osoby zagrożone w podobnym stopniu następstwami określonych ryzyk socjalnych i wymagające w podobnym stopniu ochrony – dla ochrony i rozłożenia niebezpieczeństwa wystąpienia danego zdarzenia na większą liczbę podmiotów – tworzą (na ogół obligatoryjną) wspólnotę ryzyka, wspólnotę ubezpieczeniową. Tworzą fundusz przeznaczony na sfinansowanie świadczeń (pieniężnych lub rzeczowych) należnych ubezpieczonemu, co do których określone ryzyko się ziściło, który powstaje ze składek opłacanych przez ubezpieczonych lub ubezpieczających (płatników) i pozostaje w zarządzie instytucji ubezpieczeniowej. W zamian za składkę instytucja ta w razie wystąpienia po stronie ubezpieczonego ustawowych przesłanek nabycia prawa do skonkretyzowanego świadczenia staje się stroną zobowiązaną do udzielenia określonych świadczeń (ich wypłaty).

- 4 4. Szerzej na temat problematyki nabywania praw do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, przede wszystkim w odniesieniu do ubezpieczenia emerytalnego, por. zwłaszcza *T. Zieliński*, Ochrona praw nabytych; *C. Jackowiak*, Ochrona praw nabytych; *tenże*, Oczekiwanie i ekspektatywy, [w:] *J. Jończyk* (red.), *Koncepcje i problemy*; *E. Modliński*, Ubezpieczenie społeczne; *W. Szubert*, Ubezpieczenie społeczne, s. 62; *T. Zieliński*, Idea wzajemności; *R. Pacud*, Oczekiwanie prawne na emeryturę; *K. Ślęzak*, Ochrona; *R. Babińska*, Wzruszalność.
- 5 5. Zgodnie z komentowanym przepisem ubezpieczenia społeczne obejmują ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenia rentowe, ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa, zwane „ubezpieczeniem chorobowym” oraz ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, zwane „ubezpieczeniem wypadkowym”. Podstawą wyodrębnienia poszczególnych ubezpieczeń są różne ryzyka socjalne, przed skutkami wystąpienia których dany subsystem chroni ubezpieczonych. Należy zauważyć, że w literaturze definiuje się rozmaite katalogi ryzyk socjalnych i stosuje odmienne nazewnictwo dla ich określenia. *J. Jończyk* (Prawo zabezpieczenia społecznego, s. 14–22) wskazuje na **ryzyka**: dożycia wieku emerytalnego, trwałej lub okresowej niezdolności do pracy, śmierci żywiciela, niezdolności lub niemożności świadczenia pracy (prowadzenia działalności), wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, niezdrowia; na marginesie należy tylko zauważyć, że ochrona przed skutkami tego ryzyka gwarantowana jest w ramach systemu opieki zdrowotnej, który nie należy do ubezpieczeń społecznych i nie realizuje techniki ubezpieczeniowej (por. *D.E. Lach*, Powiernicza technika), bezrobocia, niedostatku dochodu w rodzinie oraz trudnych sytuacji życiowych. *I. Jędrasik-Jankowska* natomiast, nawiązując do określonych świadczeń gwarantowanych w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, wyodrębnia ryzyka: osiągnięcia

wieku emerytalnego, trwałej/okresowej niezdolności do pracy, utraty żywiciela, czasowej niezdolności do pracy, zmniejszonej sprawności do pracy, odosobnienia/odsunięcia od pracy (w związku z chorobą zakaźną), zwolnienia z pracy kobiety w ciąży, urlopu macierzyńskiego, opieki nad (chorym lub zdrowym) dzieckiem, pielęgnacji dziecka niepełnoprawnego, szczególnych potrzeb dziecka kalekiego, niesprawności związanej z wiekiem lub chorobą, zwiększonych wydatków związanych z urodzeniem dziecka oraz wydatków związanych z pogrzebem (por. *taż*, Ubezpieczenie społeczne. Część ogólna, s. 130–131).

6. Określenie ryzyka emerytalnego jest zadaniem trudnym i budzi kontrowersje, co wynika choćby z faktu, że wśród wszystkich ryzyk zabezpieczanych w systemie zabezpieczenia społecznego „osiągnięcie wieku emerytalnego” jest na ogół wydarzeniem pożądanym i oczekiwanym. Trzeba ponadto zaznaczyć, że w wypowiedziach literatury zamiennie mówi się o ryzykach: starości, osiągnięcia wieku emerytalnego, zejścia z rynku pracy („prawo do zaprzestania pracy po osiągnięciu określonego wieku”), ale także o „prawie do emerytury jako swoistym uprawnieniu z racji wieloletniej pracy”, a więc ryzyku „długotrwałego zatrudnienia”; nie do końca dostrzega się różnice pomiędzy ogólną koncepcją zabezpieczenia społecznego na starość, a takimi instytucjami jak ubezpieczenie emerytalne jako jedno z ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenie emerytalne jako wyraz przejęcia przez państwo odpowiedzialności za zabezpieczenie bytu obywateli. Dodatkową trudnością jest okoliczność, że – niezależnie od przyjętego ryzyka – zasadniczym wskaźnikiem, używanym do ustalenia jego ziszczenia się, pozostaje wiek uprawnionego. Łatwo zatem o błędne stwierdzenie, że przesłanką nabycia prawa do świadczenia na starość jest wyłącznie osiągnięcie określonego wieku. Tak jednak nie jest, gdyż wiek jest tylko – najprostszy, ale i mało precyzyjny, bo ryczałtowo zrównującym wszystkich uprawnionych, niezależnie od ich faktycznej kondycji – instrumentem stwierdzenia zajścia ryzyka „starości”. (szerzej na ten temat por. *D.E. Lach*, O zabezpieczeniu na starość i ryzyku „starości” – raz jeszcze, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* Nr 3/2014).

Tym niemniej najogólniej można stwierdzić, że w przypadku **ubezpieczenia emerytalnego** zdarzeniem prawnym, którego wystąpienie rozpoczyna fazę realizacyjną ubezpieczenia i powoduje powstanie po stronie ubezpieczonego roszczenia o wypłatę emerytury, jest dożycie/osiągnięcie wieku emerytalnego. Pierwotnie w ubezpieczeniu emerytalnym chodziło o niezdolność do pracy związaną z wiekiem danej osoby (renta starcza), obecnie samo osiągnięcie wieku emerytalnego uprawnia do świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego. Szczegółowe warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych z tego ubezpieczenia, zasady ustalania wysokości

świadczeń oraz zasady i tryb przyznawania oraz wypłaty świadczeń reguluje EmRentyFUSU.

7. **7. Ubezpieczenia rentowe** uregulowane są zarówno w EmRentyFUSU, jak i w WypadkiU. Renta jest bowiem świadczeniem, które przysługuje w przypadku trwałej lub okresowej niezdolności do pracy, przy czym jej przyczyną może być także wypadek przy pracy (oraz w drodze do i z pracy) lub choroba zawodowa. Należy odróżnić rentę z tytułu niezdolności do pracy (stałą lub okresową) od renty szkoleniowej, przysługującej osobie spełniającej warunki określone w art. 57 EmRentyFUSU, w stosunku do której orzeczono celowość przekwalifikowania zawodowego ze względu na niezdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie. Odrębnym świadczeniem jest także renta rodzinna, przysługująca uprawnionym członkom rodziny osoby, która w chwili śmierci miała ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy lub spełniała warunki wymagane do uzyskania jednego z tych świadczeń, która to renta może być ponadto powiązana z dodatkiem dla sieroty zupełnej. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przewiduje ponadto dodatek pielęgnacyjny, przysługujący – co do zasady – osobie uprawnionej do emerytury lub renty, jeżeli osoba ta została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyła 75. rok życia. Świadczeniem przewidzianym w EmRentyFUSU jest także zasiłek pogrzebowy przeznaczony na pokrycie wydatków związanych z pogrzebem.
8. **8. Gdy chodzi o ubezpieczenie chorobowe**, to dotyczy ono wyłącznie świadczeń pieniężnych w razie choroby i macierzyństwa. Świadczenia opieki zdrowotnej, obejmujące świadczenia zdrowotne, rzeczowe i towarzyszące, gwarantowane są w ramach systemu „powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego” regulowanego przepisami ŚwiadOpZdrU. Zgodnie z art. 2 ŚwPUBSpoU, świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa obejmują: zasiłek chorobowy; świadczenie rehabilitacyjne; zasiłek wyrównawczy; zasiłek macierzyński oraz zasiłek opiekuńczy (szerzej na temat celu zasiłków z ubezpieczenia chorobowego oraz innych świadczeń przewidzianych w art. 2 ŚwPUBSpoU por. A. Rzetecka-Gil, Ustawa o świadczeniach pieniężnych, komentarz do art. 2).
9. **9. Ostatnim z działów ubezpieczeń społecznych jest ubezpieczenie wypadkowe**. Katalog świadczeń gwarantowanych ubezpieczonym w przypadku wystąpienia ryzyka wypadku przy pracy lub choroby zawodowej został określony w art. 6 ust. 1 WypadkiU i obejmuje zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne, zasiłek wyrównawczy, jednorazowe odszkodowanie (dla ubezpieczonego lub dla członków rodziny zmarłego

ubezpieczonego lub rencisty), rentę z tytułu niezdolności do pracy, rentę szkoleniową, rentę rodzinną, dodatek do renty rodzinnej dla sieroty zupełnej, dodatek pielęgnacyjny oraz pokrycie kosztów leczenia z zakresu stomatologii i szczepień ochronnych oraz zaopatrzenie w przedmioty ortopedyczne w zakresie określonym ustawą. Należy zauważyć, że świadczenia zawarte w tym katalogu, z wyjątkiem jednorazowych odszkodowań oraz pokrycia kosztów leczenia z zakresu stomatologii i szczepień ochronnych oraz zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, nawiązują do świadczeń gwarantowanych w ramach ubezpieczenia chorobowego (ust. 1 pkt 1–3) lub rentowego (ust. 1 pkt 6–10). Świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego mają jednak szczególny charakter w tym sensie, że WypadkiU przewiduje odrębne reguły dotyczące ustalania prawa do tych świadczeń, podstawy ich wymiaru, wysokości oraz ich wypłaty, a stosowanie ŚwiadPubSpoU i EmRentyFUSU możliwe jest tylko odpowiednio, z uwzględnieniem przepisów WypadkiU (por. *D.E. Lach, S. Samol, K. Ślęzak*, Ustawa o ubezpieczeniu społecznym, komentarz do art. 6).

Art. 2. [Przedmiot regulacji]

1. Ustawa określa:

- 1) zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym;**
- 2) zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne oraz podstaw ich wymiaru;**
- 3) zasady, tryb i terminy:**
 - a) zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych,**
 - b) prowadzenia ewidencji ubezpieczonych i płatników składek,**
 - c) rozliczania składek na ubezpieczenia społeczne oraz zasiłków z ubezpieczeń chorobowego i wypadkowego,**
 - d) opłacania składek na ubezpieczenia społeczne;**
- 4) zasady prowadzenia kont ubezpieczonych oraz kont płatników składek;**
- 5) zasady działania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwanego dalej „FUS”;**
- 6) organizację, zasady działania i finansowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zwanego dalej „Zakładem”;**
- 7) zasady działania Funduszu Rezerwy Demograficznej, zwanego dalej „FRD”, oraz zasady zarządzania tym funduszem;**
- 8) zasady kontroli wykonywania zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych.**

2. Rodzaje świadczeń z ubezpieczeń społecznych, warunki nabywania prawa do nich oraz zasady i tryb ich przyznawania określają odrębne przepisy.

3. Wypłacalność świadczeń z ubezpieczeń społecznych gwarantowana jest przez państwo.

- 1 1. Artykuł 2 ust. 1 SysUbSpołU zawiera wyliczenie zagadnień uregulowanych w przepisach komentowanej ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu, ustawa określa: zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym; zasady ustalania wysokości składek na ubezpieczenia społeczne oraz ustalania podstawy wymiaru składek; zasady dokonywania zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych, prowadzenia rejestrów i kont ubezpieczonych oraz płatników składek, rozliczania składek oraz zasiłków z ubezpieczeń: chorobowego i wypadkowego, opłacania składek na ubezpieczenia społeczne; zasady działania FUS i FRD; organizację, zasady działania i finansowania ZUS, a także zasady kontroli wykonywania zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych.
- 2 2. Wyliczenie w art. 2 ust. 1 SysUbSpołU nie jest wyczerpujące, gdyż komentowana ustawa – co wynika z analizy jej systematyki (por. rozdz. 8, 9 i 11 SysUbSpołU) – określa ponadto:
 - 1) obowiązki, które spoczywają na ubezpieczonych ubiegających się o świadczenia z ubezpieczeń społecznych;
 - 2) tryb odwoławczy od decyzji ZUS wydawanych w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych;
 - 3) obowiązki w zakresie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń;
 - 4) zasady wypłaty odsetek za opóźnienie w realizacji świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz
 - 5) zasady ponoszenia odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko przepisom SysUbSpołU.
- 3 3. Artykuł 2 ust. 2 SysUbSpołU wyraźnie zastrzega, że rodzaje świadczeń przysługujących z ubezpieczeń społecznych, warunki nabywania do nich prawa oraz zasady i tryb ich przyznawania określają odrębne przepisy. Wśród najważniejszych aktów prawnych rangi ustawowej, do których odsyła art. 2 ust. 2 SysUbSpołU w sposób blankietowy, należy wymienić: EmRentyFUSU, ŚwiadPubSpołU, WypadkiU oraz EmPomU.
- 4 4. W art. 2 ust. 3 SysUbSpołU zawarto swoistą deklarację, w oparciu o którą ogół ubezpieczonych powinien od ustawodawcy uzyskać powszechne zapewnienie („przrzeczenie publiczne”), że wypłata w przyszłości (bliższej lub dalszej) wszelkich świadczeń należnych z systemu ubezpieczeń społecznych będzie zdarzeniem pewnym (niewątpliwym), bo gwarantowanym przez „państwo” (aparatus państwowy). Z tej deklaracji należy zatem domniemywać, że w razie problemów finansowych systemu ubezpieczeń społecznych brakujące środki na wypłatę świadczeń należnych osobom uprawnionym zostaną w ostateczności wydatkowane z budżetu

państwa. Omawiana regulacja ma charakter ogólny, „sztandarowy” i nie precyzuje, w jakim trybie ma nastąpić przejście przez „państwo” ciężaru realizacji wypłat świadczeń należnych ubezpieczonym. Mając na względzie reguły dotyczące sposobu gospodarowania środkami publicznymi, należy raczej uznać, że „gwarancja”, o której mowa w art. 2 ust. 3 SysUbSpoU, ma polegać na udzieleniu dysponentowi FUS (czyli ZUS) z budżetu państwa odpowiednich dotacji celowych na realizację wypłaty świadczeń (art. 126 FinPublU).

5. Ze względu na publicznoprawny charakter prawa ubezpieczeń społecznych należy stwierdzić, że art. 2 ust. 3 SysUbSpoU nie stanowi dla ubezpieczonych – w żadnym wypadku – podstawy normatywnej do występowania z konkretnymi roszczeniami (w rozumieniu prawa cywilnego) wobec Skarbu Państwa o wypłatę świadczeń. Oznacza to w szczególności, że ubezpieczeni, którzy w myśl przepisów prawa ubezpieczeń społecznych nabyli prawo do odpowiednich świadczeń (np. emerytury), nie będą mogli z powołaniem się na tę podstawę prawną wystąpić do sądu powszechnego z żądaniem zasądzenia od Skarbu Państwa należnego im świadczenia. Przedmiotowa regulacja z jednej strony ma wzbudzić w ubezpieczonych przeświadczenie, że nie muszą obawiać się o swoją sytuację materialną w przyszłości (bowiem świadczenia ubezpieczeniowe, do których nabędą prawo, są „gwarantowane” i zostaną im rzeczywiście wypłacone), a z drugiej strony formułuje pod adresem dysponentów środkami publicznymi postulat gospodarowania tymi środkami w taki sposób, aby w razie potrzeby uzasadnionej względami ekonomicznymi wypłata świadczeń należnych osobom uprawnionym mogła nastąpić bez żadnych przeszkód natury finansowej.

Art. 2a. [Zasada równego traktowania]

1. Ustawa stoi na gruncie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, stan cywilny oraz stan rodzinny.

2. Zasada równego traktowania dotyczy w szczególności:

- 1) warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych;**
- 2) obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne;**
- 3) obliczania wysokości świadczeń;**
- 4) okresu wypłaty świadczeń i zachowania prawa do świadczeń.**

3. Ubezpieczony, który uważa, że nie zastosowano wobec niego zasady równego traktowania, ma prawo dochodzić roszczeń z tytułu ubezpieczeń z ubezpieczenia społecznego przed sądem. Przepis art. 83 stosuje się odpowiednio.

Spis treści

	Nb
I. Zasada równości a dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej ubezpieczonych w świetle opracowań doktryny i orzecznictwa TK	1
II. Zasada równości w prawie socjalnym	10
III. Zasada równego traktowania ubezpieczonych i jej przedmiot	17
IV. Środki prawne przysługujące ubezpieczonemu	26

I. Zasada równości a dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej ubezpieczonych w świetle opracowań doktryny i orzecznictwa TK

- 1 1. Komentowany artykuł statuuje zasadę równego traktowania ubezpieczonych i można go rozumieć jako uszczegółowienie ogólnej zasady równości z art. 32 Konstytucji RP. Przed omówieniem poszczególnych ustępów art. 2a SysUbSpołU warto zwrócić uwagę na treść zasady równości w kontekście dorobku orzeczniczego TK oraz doktryny, a także podkreślić szczególne znaczenie tej zasady w odniesieniu do regulacji prawa socjalnego.
- 2 2. Należy w pierwszej kolejności wskazać, że idea równości obywateli jest jednym z fundamentów koncepcji państwa prawa i ustroju demokratycznego (por. *M. Chmaj*, Równość wobec prawa, [w:] *M. Chmaj* (red.), *Kostytucyjne wolności i prawa*, s. 115 i n.; *tenże* (red.), *Wolności i prawa człowieka*, s. 52 i n.). Samo pojęcie równości jest kontrowersyjne, gdyż można wyróżnić co najmniej trzy jego znaczenia: deskryptywne (traktujemy jako równe podmioty charakteryzujące się tą samą cechą uznaną za relewantną), ocenne (równość podmiotów podlega ocenie tylko z punktu widzenia przyjętego systemu wartości) oraz dystrybutywne (dotyczy równego rozdziału uprawnień i obowiązków) (por. *W. Sadurski*, Równość wobec prawa, s. 52–53; *tenże*, *Teoria sprawiedliwości*, s. 88–91). W odniesieniu do zasady równego traktowania ubezpieczonych mowa jest o równości w tym ostatnim – dystrybutywnym – znaczeniu. Trzeba jednak mieć na względzie, że równość dystrybutywna zawsze opiera się na równości deskryptywnej lub ocennej, bowiem ustawodawca podejmuje decyzje o takim lub innym rozdziale obowiązków lub dóbr z uwagi na cechy danych podmiotów (ich grup) lub też przyjętą aksjologię danej gałęzi prawa, najczęściej zaś uwzględnia oba te kryteria.
- 3 3. Omawiając zasadę równości (równego traktowania ubezpieczonych), należy wskazać także inny istotny jej aspekt. Często wyodrębnia się „równość wobec prawa” i „równość w prawie”, odróżniając deklarację równości w przepisach prawa od jego „równego” stosowania. W tym kontekście

należy wskazać, że pojęcie „równości wobec prawa” trzeba w istocie utożsamiać z pojęciem „równości w prawie”, z którego wynika, że normy prawne nie powinny zawierać postanowień o charakterze dyskryminującym ani uprzywilejującym (czyli wyróżniającym sytuację danej grupy podmiotów bez uzasadnienia wynikającego z przyjętego kryterium neutralnego lub wartościującego). „Równość stosowania prawa” oznacza bowiem poprawne stosowanie normy prawnej do wszystkich sytuacji określonych w jej hipotezie, a słowo „równe” jest tu tylko ozdobnikiem, gdyż w istocie chodzi o stosowanie prawidłowe – bezstronne (por. *W. Sadurski*, *Równość wobec prawa*, s. 54–55 i cytowana tam literatura, również *tenże*, *Teoria sprawiedliwości*, s. 92–93).

4. Stanowisko to podziela także TK, który uznaje, że przedmiotem jego oceny w odniesieniu do zasady równości może być wyłącznie kształt regulacji prawnych, a nie faktyczna sytuacja w danej dziedzinie stosunków, gdyż zasadę równości rozpatrywać należy jako „równość w prawie”, czyli nakaz nadawania takich treści unormowaniom prawnym, by kształtowały one w jednakowy (podobny) sposób sytuację prawną podmiotów jednakowych lub podobnych (por. orz. TK z 24.10.1989 r., K 6/89, OTK 1989, poz. 7 z glosą *H. Pławuckiej*, PiP 1991, z. 1; por. także *L. Garlicki*, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji*, [w:] *B. Oliwa-Radzikowska* (red.), *Obywatel – jego wolności i prawa*, s. 65).

5. Z tego względu należy podkreślić, że zasada równego traktowania ubezpieczonych może być jedynie podstawą do oceny, czy przepisy SysUbSpołU oraz innych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych nie prowadzą do dyskryminowania lub uprzywilejowania ubezpieczonych (jakieś ich grupy), względnie czy stosowanie tych przepisów nie prowadzi do naruszenia zasady równego traktowania przez nieuzasadnioną dyferencjację sytuacji prawnej określonych podmiotów (ich grup), np. przez nałożenie dodatkowych obowiązków. Zasada ta nie może natomiast być podstawą do oceny faktycznej sytuacji poszczególnych ubezpieczonych (np. dostępność do lekarzy orzeczników itp.).

6. Oceniając ewentualną dyferencjację sytuacji prawnej poszczególnych ubezpieczonych (ich grup), należy mieć na uwadze, że – jak podnoszono w literaturze – całe rozumowanie na temat równości w prawie sprowadza się do oceny przyjęcia danego kryterium klasyfikacji za uzasadnione. Ocena zasadności dyferencjacji odwołuje się natomiast do trzech przesłanek. Po pierwsze, przyjęte kryterium klasyfikacji podmiotów prowadzące do różnicowania ich sytuacji prawnej powinno mieć charakter obiektywny, realny i dostrzegalny. Po drugie, owe obiektywnie istniejące różnice między podmiotami powinny być relewantne prawnie; wymagany jest „racjonalny

związek” między różnicą cech jednostek i różnicą ich sytuacji prawnej. Po trzecie wreszcie, ustawowa klasyfikacja podmiotów prowadząca do zróżnicowania ich sytuacji prawnej musi być sprawiedliwa. Oznacza to, że równość w prawie ma charakter materialny, a nie formalny, i dotyczy w istocie zasadności wyboru określonego kryterium dyferencjacji, który wynika z przyjętego systemu wartości (por. *W. Sadurski*, Równość wobec prawa, s. 58–59 i cytowana tam literatura; *tenże*, Teoria sprawiedliwości, s. 98–99).

7. Podobne kryteria zdefiniowano także w bogatej judykaturze TK. Podsumowując swoje orzecznictwo dotyczące rozumienia zasady równości, TK w wyr. z 24.4.2002 r. (P 5/01, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 28) zdefiniował zasadę równego traktowania w ten sposób, że **wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących**. Podobne podmioty powinny być traktowane tak, by w sytuacjach podobnych wszystkie one ponosiły nakładane na nie obciążenia, a więc aby pewne z nich nie były obciążone dodatkowo, zaś inne – od tego dodatkowego obciążenia zwolnione. Rozwiązanie normatywne, które nie respektuje tej zasady, oznacza z jednej strony, że podmioty, które mają ponosić dodatkowe obciążenia, są traktowane niekorzystnie, z drugiej strony podmioty odciążone od tych świadczeń są znacząco uprzywilejowane. Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do idei równości w prawie, oznaczającej nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości, zauważył także, że oceniając regulację prawną z punktu widzenia tej zasady, należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej. Podsumowując, TK wskazał, że równość wobec prawa zakłada zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, należy rozstrzygnąć:

- 1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
- 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie określonych podmiotów.

8. Abstrahując w tym miejscu od szczegółowego omówienia orzeczeń TK dotyczących kryteriów racjonalności i proporcjonalności (zob. orz. TK z 5.11.1986 r., U 5/86, OTK 1986, Nr 1, poz. 1; orz. TK z 9.3.1988 r., U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1; orz. TK z 13.7.1993 r., P 7/92, OTK 1993, Nr 2, poz. 27; orz. TK z 12.12.1994 r., K 3/94, OTK 1994, Nr 2, poz. 42; orz. TK z 23.10.1995 r., K 4/95, OTK 1995, Nr 2, poz. 31; orz. TK z 25.2.1997 r., K 21/95, OTK 1997, Nr 1, poz. 7), których dotyczą liczne opracowania doktryny (K. *Działocha*, Równość wobec prawa, [w:] L. *Garlicki*, J. *Trzeciński* (red.), *Zasada równości w orzecznictwie*; S. *Biernat*, Glosa do orz. TK z 12.12.1994 r., K 3/94, PiP 1995, z. 8; J. *Oniszczyk*, Równość – najpierwsza z zasad), należy podkreślić zasadniczą rolę kryterium zasadności różnicowania, tj. uznania, że inne zasady znajdują pierwszeństwo przed zasadą równości i usprawiedliwiają nierówne rozłożenie obowiązków lub uprawnień.

9. Podstawowe znaczenie mają w tym kontekście **zasady sprawiedliwości społecznej**, przywoływane w orzecznictwie jako uzasadnienie dyferencjacji sytuacji prawnej grup podmiotów. Wzajemny stosunek zasady równości i sprawiedliwości jest kontrowersyjny i był przedmiotem rozważań doktryny oraz TK. W tym miejscu można ograniczyć się do stwierdzenia, że reguła równości jest tylko jedną z reguł sprawiedliwości, bowiem rozdziałem sprawiedliwym może być zarówno rozdział równy, jak i nierówny (por. J. *Nowacki*, *Sprawiedliwość a równość*, [w:] M. *Kudej* (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*; także C. *Perelman*, *O sprawiedliwości*; Z. *Ziemiński*, *O pojmowaniu sprawiedliwości*; *tenże*, *Sprawiedliwość społeczna*; T. *Dybowski*, *Zasady sprawiedliwości społecznej*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne*).

II. Zasada równości w prawie socjalnym

1. Należy jednak mieć na uwadze, że zasada równego traktowania ubezpieczonych dotyczy szczególnej gałęzi prawa – prawa socjalnego – o własnej aksjologii wynikającej z funkcji polegającej na realizacji **polityki społecznej** (szerzej na ten temat por. D.E. *Lach*, *Pojęcie zabezpieczenia społecznego*, [w:] Z. *Niedbała* (red.), *Problemy zatrudnienia*). Jako jedno z podstawowych zadań polityki społecznej prowadzonej przez władze publiczne można wskazać wyrównywanie szans i sytuacji bytowej obywateli w drodze niwelowania różnic zbyt drastycznych (por. J. *Auleytner*, *Polityka społeczna*, s. 41). Innymi słowy, ponieważ **prawo socjalne tworzone jest z uwagi na istniejące nierówności i konieczność ich (częściowego) wyrównywania, jego normy z definicji różnicują sytuację prawną adresatów**. Owa dyferencjacja nie jest przy tym uważana za przejaw nierówności, ale prawną formę realizacji sprawiedliwości rozdzielczej

oraz wyrównawczej, a także solidarności społecznej, uzasadniającej – w opozycji do zasady wzajemności – brak pełnej proporcjonalności między składką a świadczeniem oraz schematyzm i warunkowość świadczeń (por. *B. Wagner*, Równość w ubezpieczeniach społecznych, [w:] *Prawo pracy u progu XXI wieku*, s. 64–65; *taż*, Zasada równego traktowania, [w:] *B. Wagner, A. Malaka* (red.), *Ubezpieczenia chorobowe*, s. 16–17).

- 11 2. Dla oceny, na ile określona regulacja dotycząca systemu ubezpieczeń społecznych realizuje lub narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych oraz czy ewentualna dyferencjacja sytuacji prawnej jest dopuszczalna, czy też stanowi niedozwoloną dyskryminację, istotne znaczenie mają zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasada solidarności społecznej.
- 12 3. Gdy chodzi o **zasady sprawiedliwości społecznej**, należy przytoczyć wypowiedź *B. Banaszaka*, który – odnosząc się do orzecznictwa TK – wskazywał, że TK ustala sens zasad sprawiedliwości społecznej, nie tylko biorąc pod uwagę art. 2 Konstytucji RP, ale również nawiązanie do idei sprawiedliwości w Preambule Konstytucji RP oraz art. 1 stanowiący, że RP „jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. W kontekście tej ostatniej regulacji autor ujmuje zasadę sprawiedliwości „jako czynnik prowadzący do słusznego lub inaczej sprawiedliwego wyważenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki” (por. *B. Banaszak*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, komentarz do art. 2). Z kolei *T. Dybowski* dostrzegł, że „sprawiedliwy jest taki układ stosunków międzyludzkich, który w danym czasie i sytuacji zapewnia zaspokajanie przynajmniej podstawowych potrzeb umożliwiających godziwą egzystencję możliwie najszerszym kręgom społecznym [...] a jednocześnie stwarza im nadzieję dalszego rozwoju”. Jest to, zdaniem *T. Dybowskiego*, minimum tego, co „powinien mieć na względzie Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny przepisów z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej” (por. *T. Dybowski*, *Zasady sprawiedliwości społecznej*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne*, s. 78).
- 13 4. *J. Jończyk* stwierdził natomiast, że art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska to „demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej”, ma charakter normy konstytucyjnej, a dotyczy całego ustroju i wszystkich dziedzin prawa, przy czym „jego znaczenie w prawie zabezpieczenia społecznego jest szczególne, bo ta przede wszystkim dziedzina zajmuje się zagadnieniem sprawiedliwego podziału”. Odnosząc się do zasad sprawiedliwości społecznej, *J. Jończyk* podkreślał, że w art. 2 Konstytucji RP jest mowa o zasadach (w liczbie mnogiej), a nie o zasadzie sprawiedliwości społecznej, nie jest to bowiem „jedna jedyna zasada sprawiedliwości społecznej, której metafizyczny sens dostępny jest jedynie intuicji,