

# **Rozdział I. Otwarte fundusze emerytalne jako wykonawcy zabezpieczenia społecznego**

## **§ 1. Ubezpieczenie emerytalne jako element zabezpieczenia społecznego i rodzaj ubezpieczenia społecznego**

### **I. Pojęcie zabezpieczenia społecznego i jego relacja do pojęcia ubezpieczenia społecznego**

Pojęcie „zabezpieczenie społeczne” ma charakter interdyscyplinarny i stanowi przedmiot zainteresowania nie tylko nauk prawnych, ale także nauk społecznych oraz ekonomicznych. W każdej z tych dziedzin przy definiowaniu omawianego pojęcia kładzie się nacisk na nieco inne aspekty. W naukach społecznych przyjmuje się, że stanowi ono kategorię nauki o polityce społecznej, która koncentruje się na badaniu wpływu systemów zabezpieczenia społecznego na materialne i pozamaterialne aspekty poziomu życia społeczeństwa<sup>1</sup>. W ujęciu ekonomicznym zabezpieczenie społeczne jest rozpatrywane pod kątem skuteczności i ekonomicznej wydajności ustanowionego systemu oraz w kontekście wpływu ustanowionego systemu na gospodarkę, w tym wpływu na bodźce motywujące do pracy i na gromadzenie oszczędności<sup>2</sup>. Z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania należy jednak skoncentrować się na zabezpieczeniu społecznym jako pojęciu prawnym. Rekonstrukcja jego znaczenia nie jest łatwa, głównie dlatego, że w dotychczasowej literaturze prawniczej zazwyczaj pojęcie „zabezpieczenie społeczne” często było analizowane w oderwaniu od obowiązującego stanu prawnego, a przy referowaniu poszcze-

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat zob. *M. Księżopolski, Zabezpieczenie społeczne*, s. 109–157.

<sup>2</sup> Zob. np. *N. Barr, The Objectives and Attainments of Pension Schemes*, s. 148.

gólnych poglądów na ten temat nie rozgraniczono definicji sformułowanych na użytek poszczególnych dziedzin nauki.

W polskim systemie prawnym pojęcie „zabezpieczenie społeczne” ma stosunkowo krótką historię. Tymczasem w innych porządkach prawnych pojawiło się ono jeszcze przed II wojną światową. Po raz pierwszy pojęciem tym posłużono się w tekście dekretu Rady Komisarzy Ludowych Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 31.10.1918 r. – rozporządzenia o zabezpieczeniu społecznym pracujących (*ros. Декрет от 31 октября 1918 года – положение о социальном обеспечении трудящихся*)<sup>3</sup>. Dekret ten zawierał w art. 1 definicję legalną zabezpieczenia społecznego, zgodnie z którą obejmowało ono ochronę na wypadek konieczności uzyskania pomocy lekarskiej i leków, czasowej oraz trwałej utraty środków utrzymania wskutek niemożliwości zarobkowania, między innymi w razie starości. Do zadań zabezpieczenia społecznego zaliczono także podejmowanie działań na rzecz zapobiegania chorobom, urazom i łagodzenia ich skutków (art. 1 zd. 2 dekretu). Pojęciem zabezpieczenia społecznego (ang. *social security*) posłużył się także ustawodawca amerykański w ustawie z 14.8.1935 r.<sup>4</sup>, znanej pod nazwą „*Social Security Act*”<sup>5</sup>, w której ustanowiono system federalnych świadczeń emerytalnych oparty na metodzie ubezpieczeniowej oraz szereg rozwiązań instytucjonalnych umożliwiających poszczególnym stanom dostarczanie zaopatrzeniowych świadczeń m.in. dla osób niewidomych, niepełnosprawnych i bezrobotnych. Pojęciem tym posługiwały się także akty prawa międzynarodowego, w tym Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz konwencji Nr 102, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej pracy. W tym miejscu warto jednak podkreślić, iż na gruncie konwencji Nr 102, MOP w 1970 r. zdefiniowała zabezpieczenie społeczne jako „rezultat osiągnięty za pomocą szeregu kompleksowych i zwińczonych powodzeniem przedsięwzięć, mających na celu ochronę społeczeństwa (lub dużych grup społecznych) przed skutkami

---

<sup>3</sup> *Собрание узаконений и распоряжений правительства* (Zbiór praw i rozporządzeń rządowych) z 1918 r., Nr 89, poz. 906.

<sup>4</sup> *Public Law 74-271, United States Statutes at Large* (Dziennik Urzędowy Stanów Zjednoczonych Ameryki), vol. 49, poz. 620.

<sup>5</sup> Pełna nazwa ustawy to „*An act to provide for the general welfare by establishing a system of Federal old-age benefits, and by enabling the several States to make more adequate provision for aged persons, blind persons, dependent and crippled children, maternal and child welfare, public health, and the administration of their unemployment compensation laws, to establish a Social Security Board, to raise revenue and for other purposes*”.

problemów ekonomicznych (ang. *economic distress*), które w razie braku takich przedsięwzięć mogłyby zostać spowodowane utratą dochodów w razie choroby, bezrobocia, inwalidztwa, starości czy zgonu, a także zapewniających dostęp do opieki zdrowotnej w razie potrzeby i subsydiujących rodziny wychowujące małe dzieci<sup>6</sup>. Zabezpieczenie społeczne – jak wyjaśnia dalej MOP – „zapewnia bezpieczeństwo w ramach odpowiedniego systemu rozwiązań instytucjonalnych chroniących przed niektórymi ryzykami, na które narażeni są członkowie społeczeństwa. Takie ryzyka stanowią z natury rzeczy ewentualności, których skutków jednostka słabo uposażona nie jest w stanie efektywnie łagodzić we własnym zakresie, czy też (...) nawet w połączeniu z prywatnymi formami przeczności<sup>7</sup>”.

Pierwszym polskim aktem prawnym, który posługiwał się pojęciem „zabezpieczenie”, nie precyzując wszakże, że chodzi o zabezpieczenie społeczne, była ustawa z 23.1.1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin<sup>8</sup>, która w art. 5 przewidywała, że „powszechne zaopatrzenie emerytalne stanowi system obowiązkowego zabezpieczenia pracowników”. Natomiast wśród aktów rangi konstytucyjnej, obowiązujących przed 1997 r. posługiwano się raczej terminem „ubezpieczenie społeczne”, zwłaszcza w zakresie dotyczącym zabezpieczenia potrzeb życiowych w okresie starości. I tak, w art. 102 ust. 2 Konstytucji marcowej<sup>9</sup> mowa była o prawie obywatela do opieki Państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa – do ubezpieczenia społecznego, które miała ustalić osobna ustawa. Konstytucja kwietniowa<sup>10</sup> nie regulowała omawianych zagadnień, natomiast w art. 60 ust. 1 Konstytucji z 1952 r.<sup>11</sup> gwarantowano prawo do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. Ustęp 2 tego artykułu stanowił natomiast, że coraz szerszemu urzeczywistnianiu tego prawa służą: 1) rozwój ubezpieczenia społecznego robotników i pracowników umysłowych na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy oraz rozbudowa różnych form pomocy społecznej, oraz 2) rozwój organizowanej przez państwo ochrony zdrowia ludności, rozbudowa urządzeń sa-

---

6 International Labour Organisation, *Introduction to Social Security*, Geneva 1970, s. 15.

7 International Labour Organisation, *Introduction to Social Security*, Geneva 1984, s. 84.

8 Dz.U. z 1968 r. Nr 3, poz. 6 ze zm.

9 Ustawa z 17.3.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).

10 Ustawa konstytucyjna z 23.4.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

11 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22.7.1952 r. (t.j. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36).

nitarnych 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 inwalidami<sup>12</sup>. Na podstawie art. 5 ustawy z 10.2.1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>13</sup> ogłoszono tekst jednolity Konstytucji PRL<sup>14</sup>, zmieniając numerację poszczególnych jednostek redakcyjnych. Wskutek tej zmiany art. 60 otrzymał numer 70<sup>15</sup>. Artykuł 70 Konstytucji z 1952 r. został utrzymany w mocy przez art. 77 tzw. Małej Konstytucji z 1992 r.<sup>16</sup> i obowiązywał aż do wejścia w życie Konstytucji RP, w której art. 67 ust. 1 ustrojodawca posłużył się pojęciem „zabezpieczenie społeczne”, a precyzyjnie – „prawo do zabezpieczenia społecznego”.

Brak wyraźnego odniesienia w polskim porządku prawnym do pojęcia zabezpieczenia społecznego nie oznaczał, że pojęcie to nie było przedmiotem zainteresowania w doktrynie. Jako pierwszy użył go *E. Grabowski* w 1923 r.<sup>17</sup> Historycznie rzecz biorąc, w naukach prawnych zaobserwować można koncepcję szerszego i węższego rozumienia omawianego pojęcia<sup>18</sup>. *J. Piotrowski* wskazywał, że „zakres węższy jest wyznaczony zespołem realnie istniejących instytucji zaliczanych do zabezpieczenia społecznego, zakres szerszy określa idea zabezpieczenia społecznego, albo też rozmiar i rodzaj potrzeb ekonomicznych, społecznych i kulturalnych, których zaspokojenie przez działalność publiczną jest społecznie uznane za uzasadnione i niezbędne”<sup>19</sup>. Na gruncie nauk praw-

---

<sup>12</sup> W orzecznictwie TK przyjmowano jednak, że zawarta w tym przepisie dyrektywa postępującego (progresywnego) kształtowania w ustawodawstwie zwykłym prawa do ubezpieczenia społecznego ma charakter ogólny, kierunkowy, zaś znaczenie całego przepisu ogranicza się do stworzenia gwarancji samego istnienia wymienionych w nim uprawnień (zob. orzeczenia TK: z 30.11.1998 r., K 1/88, OTK 1988, Nr 1, poz. 6 oraz z 22.8.1990 r., K 7/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 5). Szerzej zob. *L. Garlicki*, *Prawa socjalne*, s. 54 i n.

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 5, poz. 29.

<sup>14</sup> T.j. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36.

<sup>15</sup> Zmieniono także nieznacznie jego brzmienie. Zadanie związane z rozbudową szpitali, sanatoriów, ambulatoriów, wiejskich ośrodków zdrowia ujęto w nowo dodany punkt 3, zaś zadania z zakresu opieki nad inwalidami dopisano do punktu 2.

<sup>16</sup> Ustawa Konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426).

<sup>17</sup> *E. Grabowski*, *Jakie jest zabezpieczenie społeczne*, *passim*.

<sup>18</sup> *M. Zieleniecki*, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, s. 578; *K. Kolasiński*, *Pojęcia i kryteria*, s. 14–15.

<sup>19</sup> *J. Piotrowski*, *Zabezpieczenie społeczne*, s. 249.

nych szerokie rozumienie pojęcia zabezpieczenia społecznego wykazuje jednak ograniczoną przydatność, bowiem nie określa ścisłych granic zabezpieczenia społecznego ani instytucji, powołanych do jego realizacji<sup>20</sup>. Ujęcie szersze opisuje bowiem nie tyle określoną instytucję prawną, co pewnego rodzaju ideę, którą regulacje prawne w mniejszym lub większym stopniu mają realizować. Stąd też w doktrynie wskazuje się potrzebę operowania węższym rozumieniem tego pojęcia<sup>21</sup>.

Analiza wypowiedzi doktryny przeprowadzona przez *M. Zielenieckiego* doprowadziła do wniosku, że w literaturze zarysowały się dwie koncepcje definiowania zabezpieczenia społecznego, które można określić mianem koncepcji technik (form) zabezpieczenia społecznego i koncepcji ryzyk socjalnych<sup>22</sup>. W przypadku pierwszej, charakterystycznej przede wszystkim dla podejścia wywodzącego się z nauki o polityce społecznej, punktem wyjścia dla zdefiniowania zabezpieczenia społecznego jest potrzeba jednostki, zwykle obywatela, oraz środki służące jej zaspokojeniu. W koncepcji drugiej nacisk kładzie się na ryzyka socjalne, wskazując, że istotą zabezpieczenia społecznego jest udzielenie ochrony przed wystąpieniem zdarzeń losowych, zaś środki, przy pomocy których społeczeństwo stara się zabezpieczyć jednostkę przed skutkami tych zdarzeń, mają znaczenie drugorzędne<sup>23</sup>. To trafne spostrzeżenie należy uzupełnić o stwierdzenie, że z metodologicznego punktu widzenia definicje nawiązujące do koncepcji ryzyka były formułowane w wyniku analizy aktów prawa międzynarodowego, w szczególności konwencji Nr 102. To bowiem na ich gruncie określa się ryzyka, przed którymi należy chronić społeczeństwo, zaś samo zabezpieczenie społeczne utożsamia się ze stanem rzeczy będącym rezultatem przedsięwzięć podejmowanych w tym celu. Z kolei definicje sformułowane w kontekście technik realizacji zabezpieczenia społecznego, wśród których tradycyjnie wymieniano ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczną<sup>24</sup>, w pewnym uogólnieniu nawiązywały raczej do teoretycznych konstrukcji wypracowanych w literaturze zagranicznej. I tak, po pierwsze, zabezpieczenie społeczne definiowano jako systemy świadczeń, których

---

<sup>20</sup> K. Ślęzak, System emerytalny, s. 18.

<sup>21</sup> K. Kolański, Pojęcia i kryteria, s. 15; Cz. Jackowiak, w: W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, Prawo pracy w zarysie, s. 413; M. Zieleniecki, Prawo do zabezpieczenia społecznego, s. 579.

<sup>22</sup> M. Zieleniecki, Prawo do zabezpieczenia społecznego, s. 578. Podobnie: S. Majkowska-Szulc, M. Zieleniecki, w: S. Majkowska-Szulc, M. Tomaszewska, M. Zieleniecki, Zabezpieczenie społeczne, s. 18 oraz M. Lewandowicz-Machnikowska, Regulacja prawna socjalnego wsparcia, s. 46.

<sup>23</sup> Por. J. Jończyk, Prawo zabezpieczenia, s. 5–12.

<sup>24</sup> Zob. np. K. Kolański, Modele i funkcja ubezpieczeń, s. 20.

celem jest zabezpieczenie jednostki przed różnego rodzaju życiowymi ryzykami, prowadzącymi do utraty lub zmniejszenia zdolności do pracy lub zwiększenia kosztów utrzymania rodziny<sup>25</sup>. Po drugie, wskazywano, że zabezpieczenie społeczne to urządzenie społeczne, tworzone przez państwo i gwarantujące obywatelom minimum egzystencji w obliczu wypadków losowych<sup>26</sup>. Po trzecie, zabezpieczenie społeczne było określane jako całość działań instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swoich obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych, społecznie uznanych za ważne, potrzeb<sup>27</sup>. Po czwarte, wzorem literatury zagranicznej<sup>28</sup>, zabezpieczenie społeczne utożsamiano z systemem świadczeń, do których obywatele mają prawo lub mają możliwość korzystania w wypadkach i warunkach określanych odrębnymi przepisami<sup>29</sup>.

Co charakterystyczne, wszystkie przytoczone powyżej definicje sformułowane były w okresie sprzed wejścia w życie Konstytucji RP i nie były wynikiem analizy konkretnych rozwiązań funkcjonujących w porządku prawnym, lecz raczej nawiązywały do określonych koncepcji teoretycznych. Stąd też należy zachować szczególną ostrożność przy stosowaniu tych poglądów przy wykładni przepisu art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, tym bardziej że aktualnie pojęcie zabezpieczenia społecznego nabrało specjalnego znaczenia wobec ukształtowania przez prawodawcę konstytucyjnego obywatelskiego prawa do zabezpieczenia społecznego<sup>30</sup>. Mimo zatem, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się o pojęciu zabezpieczenia społecznego, wskazując, że powinno być ono rozumiane jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności albo zostali obciążeni nadmiernie kosz-

---

<sup>25</sup> L. Kaczyński, *Pojęcie*, s. 21; K. Kolasiński, *Pojęcia i kryteria*, s. 14.

<sup>26</sup> W. Szubert, *Studia*, s. 229.

<sup>27</sup> J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne*, s. 28.

<sup>28</sup> H.F. Zacher, *Sozialversicherung*, s. 801; G. Lyon-Cean, *Manuel de Droit*, s. 309; R. East, *Social Security Law*, s. 15.

<sup>29</sup> A. Rajkiewicz, *Zabezpieczenie społeczne*, s. 432.

<sup>30</sup> T. Bińczycka-Majewska, *Konstrukcja*, s. 38–39. W literaturze wskazuje się, że powody posłużenia się w Konstytucji RP tym pojęciem były niejasne (K. Kolasiński, *Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego*, s. 17), niemniej jednak wobec utrzymywania przez ustrojodawcę art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w niezmienionym kształcie od czasu wejścia w życie Konstytucji RP, krytykę tę należy uznać za pozbawioną znaczenia praktycznego.

tami utrzymania rodziny<sup>31</sup>, w obecnym stanie prawnym dyskusja powinna koncentrować się wokół ustalania treści prawa do zabezpieczenia społecznego w kontekście poszczególnych ryzyk socjalnych. Zakres swobody wyboru przez ustawodawcę rozwiązań szczegółowych dotyczących realizacji zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego jest bowiem ograniczony właśnie obowiązkiem respektowania istoty prawa do tego zabezpieczenia<sup>32</sup>. Treść tego prawa była wielokrotnie przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, który uznaje, że chodzi w nim o „zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku”<sup>33</sup>, zaś „emerytura jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje, a nie uzupełnia wynagrodzenie ze stosunku pracy”<sup>34</sup>. Stąd też, zdaniem Trybunału, „przy kształtowaniu zakresu prawa do ubezpieczenia społecznego ustawodawca musi uwzględnić wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słuszych, sprawiedliwych proporcji pomiędzy wielkością emerytury będącej z samej nazwy świadczeniem zasłużonym, a rozmiarami zasługi wyznaczonymi przede wszystkim przez długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do emerytury oraz dochody osiągnięte w ramach tej aktywności”<sup>35</sup>. Ustawodawca ma przy tym możliwość uzależniania prawa jednostki do świadczenia emerytalnego od spełnienia przez nią warunku współtworzenia funduszu emerytalnego, z którego takie świadczenia są wypłacane<sup>36</sup>.

W rozwoju historycznym tradycyjnie przyjmowano, że zabezpieczenie społeczne może być realizowane w różnych formach<sup>37</sup>, określanych niekiedy „technikami”<sup>38</sup> bądź „metodami”<sup>39</sup>. Czasem posłużenie się przez prawodawcę

---

<sup>31</sup> Zob. orzeczenie TK z 19.11.1996 r., K 7/95, OTK 1996, Nr 6, poz. 49 oraz wyroki TK: z 20.11.2001 r., SK 15/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 252; z 8.6.2010 r., SK 37/09, OTK-A 2010, Nr 5, poz. 48; z 25.6.2013 r., P 11/12, OTK-A 2013, Nr 5, poz. 62; z 11.7.2013 r., SK 16/12, OTK-A 2013, Nr 6, poz. 75; z 31.7.2014 r., SK 28/13, OTK-A 2014, Nr 7, poz. 81 oraz z 8.4.2014 r., K 21/13, OTK-A 2014, Nr 4, poz. 38.

<sup>32</sup> Por. wyroki TK: z 22.6.1999 r., K 5/99, OTK 1999, Nr 5, poz. 100; z 31.1.2005 r., SK 27/03, OTK-A 2005, Nr 1, poz. 8; z 8.5.2000 r., SK 22/99, OTK 2000, Nr 4, poz. 107; z 4.12.2000 r., K 9/00, OTK 2000, Nr 8, poz. 294.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Wyr. TK z 24.7.2014 r., SK 53/13, OTK-A 2014, Nr 7, poz. 77.

<sup>37</sup> Mianem „formy” zabezpieczenia społecznego posłużył się TK w wyr. z 7.2.2006 r., SK 45/04, OTK-A 2006, Nr 2, poz. 15.

<sup>38</sup> L. Kaczyński, *Pojęcie, passim*.

<sup>39</sup> K. Ślebzak, *System emerytalny*, s. 20.

daną techniką znajduje wyraz w nazwach aktów prawnych (np. ustawa o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, ustawa o pomocy społecznej), a niekiedy użycie danej techniki jest identyfikowane w wyniku analizy konkretnych rozwiązań prawnych<sup>40</sup>. Wśród podstawowych metod realizacji zabezpieczenia społecznego wymieniano ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczną<sup>41</sup>. Podział ten spotkał się jednak z krytyką *J. Jończyka*, który wskazywał, że wyróżnienie techniki zwanej zaopatrzeniem społecznym jest nieuzasadnionym skutkiem uwarunkowań historycznych i zostało poczynione bez niezbędnego teoretycznego uzasadnienia wyróżnionej kategorii<sup>42</sup>. Aktualnie w doktrynie zdaje się przeważać stanowisko, zgodnie z którym katalog technik realizacji zabezpieczenia społecznego, a ściślej – realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, nie ma charakteru zamkniętego, lecz dynamiczny<sup>43</sup> bądź otwarty<sup>44</sup>. Podobnie zresztą kwestię tę ujmuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, gdzie wskazuje się, że Konstytucja RP<sup>45</sup> nie przesądza o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając to ustawodawcy zwykłemu<sup>46</sup>.

## II. Ubezpieczenie emerytalne jako rodzaj ubezpieczenia społecznego

Ubezpieczenie społeczne jest uznawane za formę realizacji zabezpieczenia przed wystąpieniem konkretnych rodzajów ryzyka życiowego<sup>47</sup>, takich jak dożycie wieku emerytalnego, trwała lub okresowa niezdolność do pracy, śmierć żywiciela, niezdolność lub niemożność świadczenia pracy, wypadek przy pracy

---

<sup>40</sup> Przykładowo, w ostatnim czasie, analizując przepisy dotyczące funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej, *D.E. Lach* sformułował koncepcję powierniczej techniki realizacji zabezpieczenia społecznego. Zob. *D.E. Lach*, Powiernicza technika realizacji zabezpieczenia, passim; *D.E. Lach*, Rola i zadania OFE, s. 8.

<sup>41</sup> *L. Kaczyński*, Pojęcie, s. 15; *K. Kolasiński*, Modele i funkcja ubezpieczeń, s. 20; *K. Kolasiński*, Prawo pracy, s. 134. Zob. także wyroki TK: z 7.2.2006 r., SK 45/04, OTK-A 2006, Nr 2, poz. 15 oraz z 7.9.2004 r., SK 30/03, OTK-A 2004, Nr 8, poz. 82.

<sup>42</sup> *J. Jończyk*, Prawo zabezpieczenia, s. 59.

<sup>43</sup> *T. Bińczycka-Majewska*, Konstrukcja, s. 50–51.

<sup>44</sup> *K. Ślęzak*, Prawo do emerytury, s. 127–128.

<sup>45</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>46</sup> Wyroki TK: z 22.6.1999 r., K 5/99, OTK 1999, Nr 5, poz. 100; z 20.11.2001 r., SK 15/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 252; z 7.9.2004 r., SK 30/03, OTK-A 2004, Nr 8, poz. 82; z 11.3.2008 r., SK 58/06, OTK-A 2008, Nr 2, poz. 26. Podobnie *K. Kolasiński*, Prawo pracy, s. 134.

<sup>47</sup> *Por. Z. Pisz*, Zabezpieczenie społeczne, s. 33.

lub choroba zawodowa<sup>48</sup>. Co istotne, w języku prawnym ustawodawca posługuje się raczej pojęciem „ubezpieczenia społeczne” w liczbie mnogiej<sup>49</sup>. Zarysowane różnice semantyczne nie świadczą jednak o tym, że mamy do czynienia z innymi instytucjami. Jak wyjaśnia bowiem *T. Liszcz*, użycie liczby pojedynczej kładzie jedynie nacisk na mechanizm funkcjonowania ubezpieczenia społecznego, zaś liczby mnogiej używa się w celu zaakcentowania występowania tzw. rodzajów ubezpieczeń, wyodrębnionych ze względu na charakter zdarzenia losowego<sup>50</sup> bądź dla celów analitycznych<sup>51</sup>.

W piśmiennictwie zwrócono uwagę na potrzebę odróżnienia ubezpieczenia społecznego w znaczeniu ekonomicznym od ubezpieczenia społecznego w znaczeniu prawnym<sup>52</sup>. W ujęciu ekonomicznym przedmiot zainteresowania stanowią przede wszystkim sposoby: rozłożenia kosztu „szkód majątkowych” wynikających z pewnych zdarzeń losowych na ogół lub co najmniej na bardzo wiele osób w podobny sposób zagrożonych określonym zdarzeniem<sup>53</sup> oraz finansowania niwelowania skutków tych szkód. Z kolei w znaczeniu prawnym, według klasycznej definicji *W. Szuberta*, ubezpieczenie społeczne jest „systemem zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą, świadczeń o charakterze roszczeniowym, pokrywającym potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe lub inne zrównane z nimi zdarzenia, spełnianych przez zobowiązane do tego instytucje oraz finansowane na zasadzie bezpośredniego bądź pośredniego rozłożenia ciężarów w całości lub co najmniej w poważnej mierze, na zbiorowość osób do nich uprawnionych”<sup>54</sup>. *W. Piotrowski* za ubezpieczenie społeczne uznaje z kolei „zespół urządzeń, finansowych, organizacyjnych i prawnych zapewniających nie tylko pracownikom, lecz także innym kategoriom osób utrzymujących się z własnej pracy pomoc finansową lub w postaci usług w przypadku niemożności zaspokajania ich potrzeb w ramach własnej przeczności”<sup>55</sup>. Niedoskonałość tego typu definicji wskazywał jednak *T. Zieliński*, który postulował koncentrację uwagi na pojęciu „prawo ubezpieczeń społecznych” aniżeli na określeniu ubezpieczenia społecznego jako kategorii prawnej, uwydatniając, że mamy do czynienia z systemem norm, a nie świad-

---

<sup>48</sup> *J. Jończyk*, Prawo zabezpieczenia, s. 86.

<sup>49</sup> Zob. np. art. 1 SysUbSpołU.

<sup>50</sup> *T. Liszcz*, Ubezpieczenie społeczne, s. 21.

<sup>51</sup> *J. Jończyk*, Rola pracodawcy, s. 61.

<sup>52</sup> *W. Szubert*, Ubezpieczenie, s. 47.

<sup>53</sup> Por. *J. Piotrowski*, Zabezpieczenie społeczne, s. 171.

<sup>54</sup> *W. Szubert*, Ubezpieczenie, s. 66.

<sup>55</sup> *W. Piotrowski*, Niektóre aspekty prawne reformy, s. 147.

czeń<sup>56</sup>. Zdaniem tego Autora „prawo ubezpieczeń społecznych” to „ogół norm regulujących stosunki nawiązywane obowiązkowo w celu dostarczania obywatelom (ubezpieczonym) ze specjalnego funduszu publicznego świadczeń na zaspokojenie potrzeb z tytułu określonych zdarzeń życiowych (losowych i in.)”, choć zastrzegał on, że sformułowanie sprawozdawczej definicji instytucji prawnych określanych mianem ubezpieczeń społecznych jest niemożliwe, ponieważ nie ma pełnej zgodności poglądów co do tego, czy ubezpieczenia społeczne nadal występują we współczesnym świecie<sup>57</sup>.

W doktrynie stosunkowo dużo miejsca poświęcono opisowi właściwości ubezpieczeń społecznych, z rzadka koncentrując się na właściwości ubezpieczenia emerytalnego. W ramach takich opisów próbowano wyodrębnić cechy i zasady. Dość precyzyjną analizę cech i zasad ubezpieczeń społecznych przeprowadził *T. Zieliński*, który do cech zaliczył: dynamizm, dyferencjację, formalizm i wyłączność norm bezwzględnie obowiązujących<sup>58</sup>. Do zasad wspomniany Autor zaliczył: (i) zasady-normy, wśród których wyodrębnił prawo do ubezpieczenia, do pomocy zdrowotnej i prawo do pracy, (ii) zasady-postulaty, takie jak zasada powszechności ubezpieczenia, jednolitości świadczeń, automatyzmu, proporcjonalności, zupełności, (iii) zasady opisowe, tj. zasadę automatyzmu, zasadę przymusu i zasadę wzajemności-solidarności oraz (iv) ogólne zasady procesowe, takie jak: prawdy obiektywnej, legalizmu, bezstronności, dyspozycyjności, kontrydiktoryjności<sup>59</sup>.

Większość autorów nie wprowadza jednak precyzyjnego rozróżnienia pomiędzy zasadami a cechami ubezpieczeń społecznych, część pojęcia te wręcz utożsamia; nieliczni autorzy wyodrębniają także idee ubezpieczeń społecznych. Mimo że są to odmienne struktury analityczne, ta sama właściwość bywa przez jednych autorów określana mianem „cechy”, przez innych – „idei” czy „zasady”<sup>60</sup>. Poszczególne stanowiska uwydatniają albo właściwości uznawane przez ich autorów za immanentnie wpisane w ideę zabezpieczenia społecznego, albo modelowe właściwości przyjętego modelu. Modelem tym w wielu przypadkach był zaś bismarckowski system ubezpieczeń społecznych wprowadzony w Niemczech w XIX wieku<sup>61</sup>. Co charakterystyczne, w większości wy-

---

<sup>56</sup> *T. Zieliński*, Ubezpieczenia społeczne pracowników, s. 51–52.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 52.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 73–86.

<sup>59</sup> *Ibidem*, s. 119–132.

<sup>60</sup> *T. Sowiński*, Finanse ubezpieczeń emerytalnych, s. 29.

<sup>61</sup> Za modelowy system ubezpieczeń społecznych system bismarckowski uznawał *L. Kaczyński*. Zob. *L. Kaczyński*, Pojęcie, s. 26.

mienionych opracowań ich autorzy nie wskazywali przepisów, z których wywodzili określone cechy ubezpieczenia.

Mimo pewnych różnic, prezentowane stanowiska wykazują dużo cech wspólnych. I tak, *T. Kerc* do naczelnych idei ubezpieczeń społecznych zaliczył: przezorność społeczną, przeciwstawiając ją przezorności indywidualnej, udział systemu ubezpieczeń społecznych w przebudowie ustroju społecznego, powszechność, jedność, przymus, istnienie samorządu wewnętrznego oraz międzynarodową użyteczność ubezpieczeń społecznych<sup>62</sup>. *W. Warkalło* wyróżnił sześć właściwości ubezpieczeń społecznych, tj. powstanie stosunku ubezpieczeniowego z mocy prawa, niezależność od woli stron, schematyzację, oparcie na składce, świadczeniowość i zagwarantowanie wypłaty świadczeń<sup>63</sup>. *J. Piotrowski* za podstawowe właściwości ubezpieczenia społecznego uznawał: istnienie funduszu świadczeń utworzonego ze składek ubezpieczonych, tworzenie wspólnot ubezpieczonych narażonych na jednorodny ryzyko, zróżnicowanie świadczeń w zależności od wysokości uiszczanych składek, określenie warunków przyznawania i wysokości świadczeń w drodze ustawy, przyznanie ubezpieczonym praw podmiotowych do świadczeń, przymusową przynależność do systemu i publiczny charakter instytucji powołanych do wykonywania ubezpieczenia<sup>64</sup>. *W. Szubert* wśród właściwości ubezpieczeń wymienił świadczeniowość, gwarancję świadczeń, odniesienie do społeczności (grup społecznych), przymusowość, związek z pracą, powszechność, roszczeniowość, formalizm i schematyzm<sup>65</sup>. *T. Liszcz* wyróżniła z kolei następujące właściwości: powstawanie stosunku ubezpieczeniowego z mocy prawa, jego przymusowość i automatyzm, uzależnienie nabywania świadczeń od pracy zarobkowej, roszczeniowy charakter świadczeń, ich formalizm, schematyzm, finansowanie świadczeń ze składek, wzajemność składki oraz samorządność<sup>66</sup>. *E. Chmielek-Lubińska* wskazywała natomiast: oparcie ubezpieczeń społecznych na zasadzie przymusu, powszechności, wzajemności, którą utożsamia ze składkowością, i automatyzmu<sup>67</sup>. *U. Kalina-Prasznik* za podstawowe właściwości ubezpieczenia społecznego uznała: schematyzm świadczeń, ich roszczeniowy charakter, wzajemność składki, publiczny charakter, solidaryzm, powszechność, przymusowość i gwarancje państwa w zakresie wypłaty świad-

---

<sup>62</sup> *T. Kerc*, Teoria ubezpieczeń społecznych, s. 27 i n.

<sup>63</sup> *W. Warkalło*, Prawo ubezpieczeniowe, s. 172–173.

<sup>64</sup> *J. Piotrowski*, Zabezpieczenie społeczne, s. 175 i 191.

<sup>65</sup> *W. Szubert*, Ubezpieczenie, s. 47–54.

<sup>66</sup> *T. Liszcz*, Ubezpieczenie społeczne, s. 2.

<sup>67</sup> *E. Chmielek-Lubińska*, Źródła prawa ubezpieczeń społecznych, s. 57.

czeń<sup>68</sup>. *M.A. Świątkowski* wymienił w tym zakresie: powszechność, związek z pracą, jednolitość systemu ubezpieczeniowego, prymat ubezpieczeń pracowniczych, równe traktowanie ubezpieczonych, państwowe gwarancje wypłaty świadczeń, wzajemność i przezorność społeczną<sup>69</sup>. Zdaniem *K. Ślebzaka* na treść ubezpieczeń społecznych składają się natomiast następujące właściwości: 1) z ekonomicznego punktu widzenia: tworzenie grup ryzyka, wzajemność składki i świadczenia, losowość zdarzeń ubezpieczeniowych, z których nastąpieniem związana jest wypłata świadczenia, 2) z prawnego punktu widzenia: prawo do świadczenia w razie nastąpienia zdarzenia ubezpieczeniowego, zobowiązaniowy charakter, roszczeniowość i wypłata świadczenia zależna od nastąpienia zdarzenia ubezpieczeniowego, 3) ze społecznego punktu widzenia: solidarność ubezpieczonych, gwarancje państwa, powszechność<sup>70</sup>. Z kolei *M. Wandzel* do najważniejszych właściwości ubezpieczenia społecznego zaliczył: wzajemność, opłacanie składki, tworzenie specjalnego funduszu, roszczeniowość świadczeń, realizowanie celu społecznego, solidaryzm, schematyczność oraz oderwanie ubezpieczenia od indywidualnych potrzeb, co jego zdaniem odróżnia ubezpieczenie od pomocy społecznej<sup>71</sup>. Właściwości ubezpieczenia emerytalnego analizowała natomiast *G. Szpor*, która wymieniła w tym zakresie: składkowość, przymusowość, dyferencjację, wzajemność, społeczny cel, związek z pracą, publiczny i niezarobkowy charakter instytucji ubezpieczeń emerytalnych oraz gwarantowany charakter prawa do świadczeń<sup>72</sup>. *J. Jończyk* wymienia z kolei: powszechność, związek z zatrudnieniem, obligatoryjność, samorządność, prowadzenie przez publiczny zakład i składkę<sup>73</sup>.

Najczęściej wśród właściwości ubezpieczeń społecznych wymieniano zatem: powszechność, przymusowość, solidarność, istnienie specjalnego funduszu, podmiotowy charakter prawa do świadczeń i gwarancje państwa. Powszechność ubezpieczeń społecznych realizowana jest poprzez objęcie obowiązkiem ubezpieczenia wszystkich osób pozostających w określonej sytuacji prawnej<sup>74</sup>, wyrażającym się również przymusem ubezpieczenia, który umożli-

---

<sup>68</sup> *U. Kalina-Prasznic*, Uwagi na temat reformy, s. 5.

<sup>69</sup> *M.A. Świątkowski*, Europejskie prawo socjalne, s. 16–19.

<sup>70</sup> *K. Ślebzak*, System emerytalny, s. 28–29.

<sup>71</sup> *M. Wandzel*, Świadczenia hybrydowe, s. 9–10.

<sup>72</sup> *G. Szpor, Z. Kluszczyńska, W. Koczur, K. Wróbel, T. Szumlicz*, System ubezpieczeń społecznych, s. 25.

<sup>73</sup> *J. Jończyk*, Prawo zabezpieczenia, s. 88 i n.

<sup>74</sup> *I. Jędrasik-Jankowska*, Ubezpieczenie, s. 28.

wia redystrybucję środków w obrębie wspólnoty osób oraz wzmacnia cechę solidarności<sup>75</sup>. Ta ostatnia wyraża się z kolei w tworzeniu wspólnot osób narażonych na podobne zdarzenia losowe, w ramach których dochodzi do rozłożenia odpowiedzialności na wszystkich ubezpieczonych<sup>76</sup>, i wynika z potrzeby rozłożenia kosztu pokrycia potrzeby majątkowej, powstałej w następstwie ziszczenia się danego ryzyka, na ogół lub co najmniej na bardzo wiele osób w podobny sposób zagrożonych danym zdarzeniem losowym<sup>77</sup>. Składki wpłacane przez te osoby tworzą fundusz, z którego finansowane są świadczenia. Fundusz ten może być finansowany zarówno metodą kapitałową, jak i metodą repartycyjną. Z kolei podmiotowy charakter świadczeń przejawia się w tym, że świadczenie przysługuje z mocy prawa w przypadku spełnienia warunków przewidzianych w ustawie, a w przypadku odmowy jego spełnienia świadczenie może być dochodzone przed sądem<sup>78</sup>. Prawo to charakteryzuje daleko idący formalizm, wyrażający się w braku możliwości modyfikowania przez strony jego treści. Jeżeli chodzi o wzajemność, to w literaturze nie ma zgodności co do jej rozumienia. Z jednej strony była ona bowiem utożsamiana z synalagmatycznością, czyli wzajemnością zobowiązań stron stosunku ubezpieczenia<sup>79</sup>, z drugiej zaś strony twierdzono, że „odzwierciedla zależność między opłaceniem składki i jej wysokością oraz okresem płacenia a prawem do świadczeń i ich wysokością”<sup>80</sup>. Zwłaszcza to ostatnie ujęcie spotkało się krytyką w doktrynie. *I. Jędrasik-Jankowska* wskazała na przykład, że wzajemność rozumiana w powyższy sposób jest znacznie osłabiona, skoro uiszczenie składki samo w sobie nie zapewnia prawa do świadczeń<sup>81</sup>. *K. Ślebzak* dodał, że nieporozumieniem jest twierdzenie, jakoby w charakter prawny ubezpieczenia wpisany był wymóg, aby wysokość świadczenia była zależna od sumy faktycznie wpłaconych przez ubezpieczonego składek, skoro formułę tę koryguje solidarność ubezpieczonych<sup>82</sup>. Jeżeli chodzi natomiast o gwarancje państwa, to są one urzeczywistniane zarówno w formie powierzenia wykonywania zadań z zakresu ubezpieczenia społecznego specjalnym do tego celu utworzonym, mniej lub bardziej autonomicznym instytucjom prawa publicznego lub podmiotom prywatnym, działającym

---

<sup>75</sup> *K. Ślebzak*, System emerytalny, s. 29.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> *J. Piotrowski*, Zabezpieczenie społeczne, s. 173.

<sup>78</sup> *K. Ślebzak*, System emerytalny, s. 31.

<sup>79</sup> *T. Zieliński*, Ubezpieczenia społeczne pracowników, s. 130.

<sup>80</sup> *T. Liszcz*, Ubezpieczenie społeczne, s. 27.

<sup>81</sup> *I. Jędrasik-Jankowska*, Ubezpieczenie, s. 35.

<sup>82</sup> *K. Ślebzak*, System emerytalny, s. 31.

pod nadzorem państwa, jak również w formie gwarantowanej wypłaty świadczeń, w przypadku spełnienia ustawowych warunków nabycia prawa do określonego świadczenia<sup>83</sup>.

Za punkt wyjścia dla dalszych rozważań należy przyjąć stwierdzenie, że istotą ubezpieczenia społecznego jest rozłożenie pomiędzy jednostki ciężaru pokrycia materialnych skutków określonych zdarzeń losowych, wywołujących u członków społeczeństwa niezawinioną utratę lub niedostatek środków utrzymania i wzmóŜoną potrzebę ich pokrycia<sup>84</sup>. W przypadku ubezpieczenia emerytalnego chodzi o łagodzenie skutków postępujących procesów starzenia się ludzkiego organizmu. Pierwotnie w ubezpieczeniu emerytalnym chodziło o niezdolność do pracy związaną z wiekiem danej osoby, co znajdowało wyraz w nazwie świadczenia wypłacanego po ukończeniu danego wieku określanego mianem „renty starczej”<sup>85</sup>. Obecnie w ubezpieczeniu emerytalnym zdarzeniem losowym, które uzasadnia przyznanie świadczenia mającego na celu łagodzenie skutków utraty lub niedostatku środków utrzymania i wzmóŜonej potrzeby ich pokrycia, jest osiągnięcie danego wieku, który, z założenia, wiąŜe się z możliwością zakończenia działalności zarobkowej ubezpieczonego<sup>86</sup>. Ze względu na to właśnie ryzyko ubezpieczenie emerytalne zostało wyróżnione w art. 1 SysUbSpoŹU jako rodzaj ubezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia emerytalne sã więc częścią ubezpieczeń społecznych, stanowiąc ich podstawowy i największy segment.

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, s. 168.

<sup>84</sup> J. Wantoch-Rekowski, System ubezpieczeń społecznych, s. 47 i powołana tam literatura.

<sup>85</sup> D.E. Lach, w: B. Gudowska, J. Strusińska-Źukowska (red.), Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, s. 13.

<sup>86</sup> Treść ryzyka doŜycia wieku emerytalnego pozostaje sporna w literaturze przedmiotu, niemniej jednak rozstrzygnięcie tego sporu nie wydaje się istotne z punktu widzenia przedmiotu badań. Zob. np. I. Jędrasik-Jankowska, Treść ryzyka emerytalnego, s. 69 i n.; I. Jędrasik-Jankowska, Ryzyka ubezpieczeniowe, s. 99 i n.; K. Antonów, Prawo do emerytury, s. 37 i n. Por. również K. Kwapisz, Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, teza 2 do art. 1.